

Fragment stenogramu plenarnego posiedzenia Senatu w dn. 2 października

Wicemarszałek Jan Wyrowiński:

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu czwartego porządku obrad: ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych. Bardzo proszę sprawozdawcę Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, pana senatora Andrzeja Owczarka, o przedstawienie sprawozdania komisji.

Senator Sprawozdawca Andrzej Owczarek:

Przyczyną zmiany ustawy było to, iż w 2003 r. parlament podjął decyzję o wprowadzeniu do ustawy o drogach publicznych art. 10 ust. 5, w którym jest mowa o tym, że jeśli na terenie jakiejś gminy będzie wybudowana droga ekspresowa, to tej gminie zostanie przekazany odpowiedni odcinek drogi krajowej, która dotychczas przebiegała przez teren danej gminy. Spowodowało to wiele trudnych sytuacji. Było tak szczególnie wtedy, gdy małe gminy otrzymywały drogi krajowe o dużym stopniu dewastacji plus jeszcze jakieś obiekty inżynierskie jak mosty czy wiadukty. Wtedy gminy nie miały praktycznie możliwości wykonania odpowiednich remontów.

W ten sposób przekazano ponad 700 km dróg. Teraz sytuacja zaczyna się dramatycznie pogarszać ze względu na ilość oddawanych dróg. Ta ilość była tak ogromna, że problem wymagał rozwiązania. Samorządy bardzo domagały się nowego rozwiązania, o czym może świadczyć fakt, że do Sejmu skierowano trzy oddzielne projekty w tej samej sprawie: klubu Platformy Obywatelskiej, klubu Prawa i Sprawiedliwości oraz klubu PSL. Powołano podkomisję, która pracowała przez rok. Niektóre projekty były proste i ograniczały się głównie do tego, żeby zwrócić drogi generalnej dyrekcji, tak żeby ona się nimi zajmowała, jednak jest to niemożliwe. Już od razu chcę coś wyjaśnić, bo w trakcie dyskusji mówiono, że jest to niekonstytucyjne, ponieważ nie przeznaczono środków.

Otóż kiedy wprowadzano te zmiany w ustawie w 2003 r., wprowadzono też zmiany w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększono udział w podatkach po to, żeby środki na ten cel były. Sprawa była nawet w Trybunale Konstytucyjnym, który uznał wprowadzoną zmianę za konstytucyjną. Ostatecznie został wybrany dość skomplikowany system, który ma za zadanie po pierwsze odciążać gminy, a po drugie bardziej równomiernie rozłożyć ciężar utrzymania dróg: na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Polega to na tym, że – w przeciwieństwie do ust. 5, który mówi wyraźnie, że drogę przejmuje gmina – drogę ma przejąć samorząd wojewódzki. No, ale z kolei samo przesunięcie kosztów utrzymania na samorząd wojewódzki zmienia niewiele, poza płatnikiem, w związku z tym postanowiono, że samorząd wojewódzki może – w drodze uchwały, o której wcześniej informuje samorząd powiatowy – przekazać proporcjonalny odcinek drogi wojewódzkiej samorządowi powiatowemu. Ta zasada ma działać kaskadowo, czyli samorząd powiatowy może zrobić podobnie, przekazać odcinek drogi powiatowej gminie, a gmina na mocy tej ustawy może zlikwidować drogę gminną, jeśli tylko radni danej gminy nie widzą potrzeby istnienia takiej drogi. W związku z tą kaskadowością obciążenie jest w miarę równomierne. Poza tym powrócono do kwestii tych dróg, które kiedyś na podstawie tej ustawy zostały przekazane samorządom gminnym. W art. 2 jest mowa o tym, że rada gminy może w ciągu dziewięćdziesięciu dni

od wejścia w życie niniejszej ustawy, w drodze uchwały, pozbawić drogę kategorii drogi gminnej, co oznacza zaliczenie jej do kategorii drogi wojewódzkiej.

Dyskusja, proszę państwa, była bardzo trudna. Jak już mówiłem, padały zarzuty dotyczące niekonstytucyjności tego rozwiązania, no ale jak wyjaśnił pan minister, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ten zarzut jest nietrafiony.

Zwracano też uwagę na mało precyzyjne określenie „proporcjonalne”. Była propozycja, żeby zastąpić je słowem „porównywalne” i słowa „proporcjonalne” w ogóle nie używać, chociaż myślę, że dla wszystkich jest jasne, o co chodzi. Chodzi o to, żeby długość przekazanej drogi była mniej więcej taka sama, jak długość drogi, którą musiał przejąć samorząd wojewódzki.

W dyskusji podnoszono zarzut złej woli po stronie samorządu wojewódzkiego. Padały nawet zdania, że samorząd wojewódzki może przekazać drogę innej gminie niż ta, na terenie której jest droga krajowa. Szczególnie protestują oczywiście dwie organizacje samorządowe: Związek Powiatów Polskich – bo to oznacza nowe obciążenie, którego dotychczas nie było – i Związek Województw RP. Szczęśliwie za to są gminy, których naprawdę nie było na to stać. Tak że dyskusja była bardzo ożywiona.

Chciałbym podkreślić, że w trakcie tej dyskusji pan minister zabrał głos i powiedział, że ministerstwo pracuje nad nowym systemem finansowania utrzymania dróg publicznych. Liczba dróg publicznych, które oddaje się w naszym kraju, jest tak duża, że dotychczasowy system jest po prostu niewydolny, i to na każdym szczeblu administracji – nie tylko samorządowej, ale i państwowej. Podnoszono także kwestie własnościowe: czy uzyskane drogi będą własnością hipoteczną. No oczywiście, jeżeli gmina chce zlikwidować drogę, to może ją najpierw skomunalizować, a potem zrobić z nią to, co uzna za słuszne.

O tym, jak ożywiona była dyskusja, świadczy wynik głosowania: dziewięć senatorów głosowało za przyjęciem ustawy, pięciu było przeciw, a czterech się wstrzymało od głosu. W związku z czym proszę, aby Wysoki Senat przyjął tę ustawę bez poprawek.

Wicemarszałek Jan Wyrowiński:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze. Zapytania i odpowiedzi.

Senator Jan Rulewski:

Wspomniał pan o ożywionej dyskusji. Rozumiem, że ta dyskusja dotyczyła nie tylko indywidualnych przypadków, bo wypowiadał się również, o czym pan senator wspomniał, Związek Powiatów Polskich, i to, dodajmy, dość kategorycznie. Wspomniał pan też o opiniach marszałków. W tej dyskusji padały sugestie, żeby ten proces przekazywania – trudny zwłaszcza w trudnej sytuacji finansowej – był objęty obowiązkiem konsultacji czy wręcz osiągnięcia porozumienia. Czy brali państwo pod uwagę takie rozwiązanie, żeby procesowi przekazywania dróg nadać odpowiednią formułę prawną, która występuje w polskim prawodawstwie, tak aby proces ten był objęty koniecznością przeprowadzenia konsultacji i osiągnięcia porozumienia?

Senator Andżelika Możdżanowska:

Panie Senatorze, mam pytanie w związku z tym, o czym pan senator powiedział, że długość przekazywanej drogi powinna być taka sama jak długość tej drogi, która jest zastąpiona. Czy to znaczy, że województwo, chcąc przekazać drogę powiatowi, musi znaleźć odcinek o dokładnie takiej samej długości, czy też może on być krótszy lub dłuższy? Jak to wygląda? Dziękuję.

Senator Andrzej Owczarek:

Jest to projekt poselski, który był procedowany przez rok i był konsultowany w szerokim zakresie. Co do opinii samorządów, to niemal półtora roku temu konwent marszałków zwrócił się z prośbą o nowelizację tej ustawy, gdyż uważał, że ta ustawa nie może dalej w tym kształcie funkcjonować. Tyle że prawdopodobnie nie spodziewano się, iż w wyniku tej nowelizacji samorząd wojewódzki niejako dostanie te drogi na utrzymanie, w związku z czym ten pogląd się zmienił.

Co do możliwości porozumiewania się... Proszę państwa, gdyby gminy potrafiły się porozumieć, toby nie było art. 10 ust. 5. W ogóle nie dochodziło do porozumienia między gminami, w związku z czym w 2003 r. postanowiono, że tak powiem, jednym uderzeniem miecza przeciąć ten węzeł gordyjski, i uchwalono ustawę, która zobowiązała gminy do przejścia... Myślę, proszę państwa, że gdybyśmy wprowadzili teraz system, mechanizm oparty na porozumieniu między gminami, to prawdopodobnie skończyłoby się tym samym.

I pytanie pani senator. Pani Senator, tu jest mowa o proporcjonalnej długości. Jest to określenie bardzo niekonkretne... Niektórzy proponowali, żeby zastąpić je sformułowanie „porównywalne”, ale, jak wiadomo, trudno znaleźć drogi o takiej samej długości, co do metra. Ja rozumiem to tak: mniej więcej tej samej długości. Powtarzam: mniej więcej.

Proszę państwa, wczoraj miałem przyjemność być w Bełchatowie na spotkaniu z okazji decyzji o budowie obwodnicy. Miasto Bełchatów, miasto na prawach powiatu, domaga się od urzędu wojewódzkiego przekazania im dróg w mieście – dróg wojewódzkich – a urząd wojewódzki nie chce ich przekazać. Ja myślę, że ta ustawa stwarza pewne szanse na to, że coś, co kiedyś powstało w sposób mechaniczny, w sposób automatyczny... Takie drogi z mocy prawa stawały się drogami wojewódzkimi, takie – powiatowymi, a jeszcze inne gminnymi. Ta ustawa może tę strukturę delikatnie zmienić, to znaczy poprawić. Ja uważam, że dobrze byłoby, gdybyśmy starali się zmienić tę strukturę w całym kraju, tylko że nie na zasadzie ustawy incydentalnej. Myślę, że warto nad tym popracować, bo sprawa jest ważna.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniew Rynasiewicz:

Rząd popiera ustawę w wersji przyjętej przez Sejm, jest zwolennikiem rozwiązań zapisanych w tym projekcie, który państwo otrzymaliście do procedowania. Dziękuję.

Senator Stanisław Iwan:

Na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej tą ustawą są przekazywane również odcinki dróg wojewódzkich. Chodzi o to, że była budowana na przykład obwodnica miasta i dawna, stara droga wojewódzka, która przechodziła przez środek miasta, była przekazywana gminom na podstawie

ustawy o drogach publicznych. Obecny zapis art. 2 stwarza gminie możliwość niejako ponownego przekazania tejże drogi gminnej na rzecz województwa. W ten sposób samorząd, który nie ma wspomaganie finansowego – ono po zmianie tej ustawy będzie dedykowane gminom... To może powodować obciążenie zarządów dróg wojewódzkich kosztami, na przykład, utrzymania tychże dróg. Jest zresztą bezsensowne, żeby drogami wojewódzkimi były i obwodnica, i droga biegnąca przez środek miejscowości. Oczywiście województwo ma potem możliwość przekazania z powrotem tej drogi do gminy, ale czy taka karuzela, że gmina do województwa, a województwo do gminy... Jakie będą konsekwencje praktyczne? Czy to nie będzie powodowało, że ta droga pozostanie przez jakiś czas bez utrzymania, na przykład w zimie, i bez pełnego zarządu? Czy też takiego ryzyka nie ma?

Senator Jarosław Obremski:

Ja mam zaszczyt siedzieć w Senacie koło profesora matematyki, więc zadam dwa takie pytania, jak mi się zdaje, dotyczące podstaw algebry i geometrii. Mianowicie czy nie da się zastąpić słowa „proporcjonalny”, jakimkolwiek słowem, które byłoby bardziej odpowiednie? Bo proporcjonalne jest zawsze coś do czegoś: jest proporcjonalność jeden do tysiąca, jest też proporcjonalność tysiąc do jednego. A jak słuchałem pana senatora sprawozdawcy, to wydało mi się, że chodzi o pewną logiczność, że to ma być ekwiwalent tego, co jest wybudowane.

I druga sprawa. Tutaj padły takie słowa, że to mniej więcej to samo. Mnie się wydaje, że to jest tak: jeżeli budujemy obwodnice... De facto chodzi o to, że w wyniku budowy obwodnic miasta zostały obdarowane mniejszym ruchem tranzytowym – a więc jest jakaś korzyść. Ale ten ruch wcześniej przebiegał po łączącym dwa punkty odcinku w miarę prostym, czyli znacznie krótszym niż droga po obwodzie, a to znaczy, że to jest jak gdyby... Czy więc intencją strony rządowej jest, żeby to był odpowiednik tej drogi, z której ruch został zdjęty, czy też przy tej okazji urzędy marszałkowskie mają jeszcze wyrównać jakieś inne sprawy i pozbyć się na przykład... Czy stwarza to szansę pozbycia się jakichś dróg, przekazania ich do powiatów, do gmin, poprzez możliwość skorzystania z niejednoznaczności tego zapisu co do proporcjonalności?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniew Rynasiewicz:

Odpowiadając na pytanie pana senatora Obremskiego, powiem tak: my rozumiemy intencje grupy posłów, którzy stworzyli zapis dotyczący profesjonalności i go uzasadniali, w taki sposób, że oto trudno zapisać coś bardzo ściśle, uważali bowiem, że musi być tutaj pewna elastyczność, tak w przypadku marszałka, jak i w przypadku starosty, i że po prostu należy dać możliwość pewnej elastyczności. Chodzi tu konkretnie o logiczny odcinek drogi, taki, który jest pewnym odzwierciedleniem odcinka przejmowanego przez samorząd wojewódzki. Uważamy, że ten zapis broni się w praktyce i że będzie się bronił, bo nie da się w sposób oczywisty, jasny i czytelny stwierdzić, że przejmowany odcinek drogi jest później przekazywany przez samorząd województwa, na przykład, w takiej samej długości i w takiej samej... No, nie da się tak. I dlatego my jesteśmy zwolennikami wspomnianego zapisu. W toku prac od strony rządowej nie wyszły ani inny pomysł, ani inne stwierdzenie, którego byłoby można użyć w tym przypadku.

Jeżeli chodzi o pytanie pana senatora Iwana, to po wspomnianych doświadczeniach uważamy – mówił też o tym pan senator sprawozdawca – że jest potrzebny pewien automatyzm ustawowy. Bo bez pewnego automatyzmu doprowadzimy do takiej sytuacji, że będą niekończące się dyskusje,

protokoły, dywagacje itd., które z kolei doprowadziłyby do tego, że nie wyszlibyśmy z pewnych problemów, które występowałyby w zasadzie w całej Polsce. Tak jak automatyzm sprawdził się, oczywiście ku niezadowoleniu wielu gmin, w obecnym kształcie jeszcze obowiązującego art. 10 ust. 5, tak również się sprawdzi, jeśli chodzi o nowe zapisy – tak uważamy i stąd wynika takie nasze stanowisko.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Czy w budżecie państwa do końca roku zostały zagwarantowane środki na utrzymanie dróg powiatowych w przypadku, gdy znajdują się one w gestii rady powiatu, i dróg wojewódzkich w przypadku, gdy dana droga znajdzie się w gestii sejmiku województwa.

Drugie pytanie. Czy w związku z tą nowelizacją nie ma niebezpieczeństwa, że drogi będą przekazywane z powrotem do... Jeżeli Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przekaze drogę krajową do sejmiku, a sejmik uzna, że nie spełnia ona wymogów drogi wojewódzkiej i przekaze ją do powiatu, to... Z kolei powiat może przekazać daną drogę z powrotem do gminy. Byłaby to taka sytuacja, która spowodowała konieczność nowelizacji. Czy nie powinno tu być ustawowego zabezpieczenia, jeżeli cel nowelizacji ma zostać osiągnięty, żeby podmiot samorządowy, który w drodze przekazania stanie się zarządcą danej drogi, nie mógł już dalej przekazywać... Chodzi o to, że zwykle drogi nie spełniają warunków technicznych, które... Zdarza się, że drogi są nazwane drogami krajowymi, a nie spełniają warunków technicznych na przykład drogi powiatowej. Drogi wojewódzkie często nie spełniają warunków technicznych dróg wojewódzkich, spełniają zaledwie warunki drogi gminnej.

I trzecie pytanie. Czy w pana ministerstwie nie myśli się nad uporządkowaniem zarządzania drogami na terenie miast? Wiemy, że na terenie miast część dróg jest drogami krajowymi, a część – drogami wojewódzkimi lub powiatowymi. To zależy od danego podmiotu samorządowego. Czy nie pracuje się nad taką koncepcją, żeby zarządcą drogi na terenie miasta na prawach powiatu był – to tylko przykład – wyłącznie prezydent miasta? Chodzi o to, żeby nie było kilku gestorów, bo to zwykle powoduje spory pomiędzy poszczególnymi zarządcami dróg.

Senator Andrzej Pająk:

Panie Ministrze, moje pytania również dotyczą tego tematu, który poruszył mój przedmówca. Zdaję sobie sprawę z tego, że będziemy rozmawiać, będziemy dyskutować o wszystkich elementach, ale... Chodzi o to, że w ostatecznym rozrachunku chyba w najgorszej sytuacji jest gmina, bo na niej ten proces się kończy. Jako starosta... Wiem, jak trudne są negocjacje w sytuacji, kiedy droga jest w fatalnym stanie, bo każdy się od tej drogi odsuwa. Czy nie ma możliwości, żeby jednoznacznie zapisać, że w przypadku drogi powiatowej, a więc takiej, która łączy siedzibę powiatu z gminami lub gminy ze sobą... Jeżeli przekazywana droga spełnia warunki... to wtedy proces przekazywania kończy się na powiecie. Jeżeli droga spełnia warunki drogi, która może być w gestii marszałka, to proces przekazywania kończy się na sejmiku. Chodzi o to, żeby była jakaś blokada, żeby zostało to uporządkowane.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniew Rynasiewicz:

Padło pytanie o to, czy zostały zagwarantowane środki na przyszły rok. Jak wcześniej powiedziałem, sposób przekazywania dróg i przejmowania ich na własność – ustawodawca zakłada tu pewien automatyzm – jest tak skonstruowany, że, naszym zdaniem, nie powoduje konieczności wpisywania środków finansowych w budżecie.

Jeżeli chodzi o sposób przekazywania dróg... My cały czas mówimy o nowym kształcie zapisu art. 10 ust. 5, a ustawa o drogach publicznych zawiera zdecydowanie więcej artykułów, są tam art. 5, 6, 7, które mówią o parametrach dróg publicznych i o wymaganiach, jakie są stawiane drodze wojewódzkiej, powiatowej czy też gminnej, tam jest to jasno określone. Tak więc samorząd, który będzie decydował się na przekazywanie takiej drogi, oczywiście musi też to uwzględnić w tym powiadomieniu, o którym mówimy, w tej rozmowie z partnerem z innego samorządu. Trzeba mieć więcej zaufania do samorządów, nie traktujmy tej ustawy jako takiego wytrycha, który spowoduje, że jedna jednostka samorządu terytorialnego będzie podrzucać kukułcze jajo drugiej jednostce samorządu terytorialnego. Myślmy, że ta dyskusja będzie miała bardzo normalny i naturalny przebieg. Ja bym tu nie przewidywał takiej sytuacji, choć pewnie jedna, dwie, trzy będą. Zresztą życie pokaże. Pozwólmy tej ustawie zafunkcjonować w praktyce.

Miasta na prawach powiatu w zasadzie dysponują na swoim obszarze wszystkimi drogami, bo tak to wygląda. Na tym etapie my nie przewidujemy dodatkowych zmian ustawowych, jeżeli chodzi o ten element.

Czy gmina jest w najgorszej sytuacji? Pamiętajmy o tym, że ten zapis art. 10 ust. 5 znalazł się w ustawie o drogach publicznych w 2003 r. i równolegle, w tym samym czasie, zostały wprowadzone zapisy, które tytułem rekompensaty zwiększały udział samorządu gminnego w dochodach, w podatkach od osób fizycznych. Więc jeżeli ta droga trafi do gminy – zresztą o tym mówił również pan senator sprawozdawca, tym problemem zajmował się Trybunał Konstytucyjny i wyraźnie orzekł, że tutaj wszystkie elementy są zgodne z prawem – to zabezpieczenie finansowe dla gminy jak gdyby będzie, jeżeli ta droga, tak jak powiedziałem, znowu znajdzie się w gminie. Więc tu nie ma niebezpieczeństwa, nie jest tak, że gmina jest w najgorszej sytuacji. W tej chwili jest w najgorszej sytuacji, bo wszyscy doskonale wiemy, że w praktyce ta wielkość środków pewnie nie jest adekwatna do tych inwestycji, do tego, co poszczególne gminy robią. Każdy grosz, który się wydaje na utrzymanie czy przebudowę takiej drogi, mógłby znaleźć inne ujście w budżecie. Tak więc, tak jak mój przedmówca powiedział, to rozwiązanie na pewno przyniesie ulgę wielu gminom, ale na zasadach rozsądnych, w rozsądnych relacjach z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Senator Jan Maria Jackowski:

Ja przysłuchuję się tym odpowiedziom pana ministra i przyznam się, że nie bardzo rozumiem pewne sprawy. Bo na przykład w Ciechanowie, z którego jestem senatorem, sytuacja wygląda tak, że powiat ma drogi, które idą przez miasto, natomiast nie ma pieniędzy na przykład na ich odśnieżanie i przerzuca ten obowiązek na miasto, a miasto z kolei generuje konflikt. Ja liczyłem na to, że w tej ustawie tego typu sytuacje zostaną rozwiązane, jednak przyjęto tylko mechanizm, że tak powiem, zepchnięcia, a nie mechanizm rozwiązania problemu. I w związku z tym mam konkretne pytanie. Mnie samorządowcy się żalą, że GDDKiA, przekazując odcinki byłej drogi krajowej, stawia bardzo

wysokie wymagania, jeżeli chodzi o parametry na przykład oświetlania tych odcinków dróg. I jak ta sytuacja wygląda? To generuje dodatkowe koszty, ponieważ można oświetlić i można bardziej oświetlić. Jeżeli przyjmie się wysokie standardy, takie, jakie są stosowane w przypadku drogi krajowej, dla drogi o statusie drogi gminnej... no, można by tańszymi sposobami ją oświetlić. I samorządowcy mi się żalą. Jak pan minister by odpowiedział tym moim samorządowcom z terenu północnego Mazowsza?

Senator Stanisław Iwan:

Panie Ministrze, ja muszę najpierw ad vocem do odpowiedzi na pierwsze pytanie, zanim zadam drugie, to właściwe. Bo według mnie, może to jakoś niewyraźnie sformułowałem, obecny zapis art. 2 ust. 1 powoduje właśnie karuzelę, gdyż umożliwia on – jeszcze raz to powiem – przekazywanie dróg gminnych, które były poprzednio, zanim zostały wybudowane w ciągu dróg wojewódzkich obwodnice, drogami wojewódzkimi, przez gminę do samorządu, przynajmniej przekazywanie na papierze, a następnie, jeżeli samorząd wojewódzki się na to nie zgodzi, przekazywanie ich z powrotem do gminy. Pytam więc, czy ten zapis jest celowy i czy on może doprowadzić do tego, że taka droga będzie pozostawiona na przykład bez odśnieżania przez tydzień, dwa, trzy tygodnie, co może powodować wypadki. I dlaczego to nie jest ograniczone do dawnych dróg krajowych? Bo wtedy by był ten automatyzm, o którym pan minister tutaj mówił.

A drugie jest jakby kontynuacją pierwszego pytania. Są duże rzeki, na tych rzekach są mosty i to są takie mosty, których utrzymanie, remonty, już nie mówię o budowie, pochłaniają dziesiątki, jeżeli nie setki milionów złotych. Przekazanie takiej drogi krajowej nawet do województwa... nie wiadomo, czy województwo udźwignie eksploatację takiego mostu. A ja mam konkretny przykład Cigacic i drogi w ciągu „trójki”, która kiedyś była drogą krajową, a teraz jest gminną, oraz stuletniego mostu, który ma już ograniczoną nośność, są światła, mijanka w jedną stronę, w drugą stronę. Kto tym mostem się zajmie? My kiedyś, z inicjatywy pana senatora Grzyba, złożyliśmy interpelację w ministerstwie i w zasadzie żadnej konkretnej odpowiedzi nie uzyskaliśmy. To jest problem. Nam się wydaje, że tak wielkie obiekty drogowe powinny być jednak w gestii generalnej dyrekcji bez względu na to, czy one są w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich czy też jakichkolwiek innych, bo samorządy nie są w stanie sobie z tym poradzić.

Senator Zdzisław Pupa:

Panie Ministrze, rzeczywiście są różne przypadki, między innymi taki znany chyba nam przypadek, że jest zjazd z autostrady – w ogóle z łącznikami autostrady z drogą krajową jest ogólny problem na moim terenie – i wjazd na drogę powiatową. Ta droga powiatowa w pewnym momencie urywa się i zaczyna się droga gminna. I tu zaczyna się problem, gdyż te drogi nie są przystosowane do przejścia ciężkiego, jak można by powiedzieć, taboru kołowego i może nastąpić destrukcja nawierzchni drogowej, destrukcja drogi. Pytanie jest takie: co w świetle tych nowych przepisów mogą robić samorządy? Czy samorząd gminny może przekazać drogę, założymy, dyrekcji dróg krajowych i autostrad, czy starostwo powiatowe może na przykład zrzucić odpowiedzialność na gminę? Bo w myśl tego, co mówi senator Iwan, można stosować różnego rodzaju ekwilibrystyki.

Rzeczywiście sytuacja jest trochę dla burmistrzów czy prezydentów, burmistrzów większych miast czy prezydentów mniejszych miast czasami problematyczna, gdyż jest droga powiatowa, jest droga gminna, jest droga wojewódzka i te drogi w różnym stopniu są też odśnieżane. Samorząd gminy stara

się, odśnieża dobrze, powiatowy różnie to robi, a generalna... Drogi samorządowe też mogą być w różnym stopniu zadbane. Widać to nawet po rondach. Ronda miejskie są zadbane, a te ronda, które są, można powiedzieć, pod nadzorem dyrekcji dróg krajowych czy czasami samorządu województwa, są gorszej jakości. I pytanie: jak usprawni się w ogóle dbałość o całą infrastrukturę drogową w związku z tą ustawą, która jest w tej chwili procedowana?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniew Rynasiewicz:

Inicjatywa poselska dotyczy określonej materii. Ona wynika z pewnej analizy, której dokonali posłowie wnioskodawcy, z takiej, że pozostawienie art. 10 ust. 5 w tej formie, w jakiej w tej chwili obowiązuje, że wszystkie stare odcinki dróg czy to wojewódzkich, czy to krajowych, przede wszystkim krajowych, w których ciągu zostały wybudowane nowe obwodnice itd., są przekazywane gminie, oznacza po prostu nałożenie zbyt dużego ciężaru na gminy. I tego dotyczy ten projekt ustawy. Podkreślam, jest to projekt poselski. Tak więc pytania, które w ogóle idą w innym kierunku, dotyczą tego, co zrobić z całym obszarem zarządzania drogami, jak sądzę, akurat w związku z tym projektem poselskim może niekoniecznie powinny być stawiane. My jesteśmy pozytywnie nastawieni do tego projektu, bo uważamy, że on oznacza odciążenie gmin i właściwe ułożenie relacji pomiędzy drogami krajowymi, wojewódzkimi, gminnymi, powiatowymi. Uważamy też, że jest to taki moment, w którym pewna refleksja o konstrukcji całej sieci dróg poszczególnych szczebli... No, jest wreszcie możliwość rozpoczęcia dyskusji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Nie jesteśmy zwolennikami tego, żeby te zapisy były takie... Państwo mówicie w swoich wypowiedziach czy tu, na sali, czy poza salą, o pewnej zasadzie dobrowolności. My uważamy, że automatyzm jest dobrym rozwiązaniem. Doświadczenia są po prostu takie, że pewnie mielibyśmy masę problemów z przekazywaniem dróg, gdybyśmy ustalili inną zasadę. Taką zasadę zresztą przyjęli posłowie, którzy proponują Izbie senackiej takie rozwiązanie. A teraz, odpowiadając tak ogólnie na pytania – ich część wykracza poza zakres tej ustawy – powiem, że nie do końca jest tak, bo gminy na każdym etapie tworzenia projektu, szczególnie w przypadku obwodnic... Jak są otwarcia tych obwodnic, jak jest jakiś sukces, to wszyscy samorządowcy mówią, że to oni zrobili, a jak jest problem, to mówią, że to generalna dyrekcja. A ja w tym miejscu podziękuję tym wielu bezimiennym urzędnikom, którzy naprawdę od samego początku pracują przy tych projektach, tworzą te projekty, uzgadniają je z samorządami.

Nie na każdym etapie tworzenia projektu uczestniczę w jego uzgadnianiu, więc trudno tutaj powiedzieć, że my tworzymy... Mówi się, że to oświetlenie znalazło się tam nie wiadomo dlaczego i jak. I tak pewnie było w przypadku tego samorządu. Namawiamy samorządy, żeby aktywnie w tym uczestniczyły, bo nie chodzi tylko o ten element dotyczący oświetlenia, chodzi też o wiele innych elementów związanych z budową drogi, która później na jakimś etapie może być zbyt droga w utrzymaniu dla samorządu.

Co do tych kwestii związanych z mostami i z „trójką”, powiem, że skoro to się stało drogą gminną... Oczywiście nie znam tej sytuacji, ale kiedyś byłem starostą i miałem wtedy straszny problem z dużym mostem na rzece Wisłok. A miałem z nim problem, bo samo wyremontowanie to był koszt około 26 milionów, a znalezienie pieniędzy na to graniczyło z cudem. I stąd między innymi ta rezerwa, która jest w dyspozycji ministra transportu, skierowana do powiatów, a przeznaczona przede wszystkim na przeprawy mostowe. Pewne rozwiązanie jest; zaraz je podpowiem. W tym przypadku, skoro taka jest sytuacja, a takie środki finansowe są w dyspozycji ministra transportu, to może jest to odpowiedni

moment na to, żeby gmina uzgodniła z powiatem przejęcie tego mostu i wystąpienie później powiatu o wspomniane środki. Jest taka możliwość i jest skonstruowany pewien instrument finansowy. Ja oczywiście nie znam sytuacji w terenie, patrzę na to z punktu widzenia tego, czym dysponuje minister transportu. A dysponuje taką rezerwą i wspólnie ze stroną samorządową może przeznaczać te środki na ten cel.

Senator Andrzej Grzyb:

Panie Ministrze, cieszy mnie bardzo, że pan rozumie sytuację, w której możliwe jest przekazanie powiatowi dużej budowli, na przykład mostu w ramach przebiegu drogi, która została przekazana jakiejś gminie. To nie są jednostkowe sytuacje, jest ich dużo więcej. I naprawdę jest spora różnica w utrzymaniu 3 km drogi zwykłej, bez żadnych budowli, od 3 km drogi, w obrębie których 1 km to jest most przez dużą rzekę. Ale odpowiedź pańska – pan senator Iwan już o to spytał – zawiera tutaj pewną wątpliwość. Otóż można aplikować o fundusze, ale można też najzwyczajniej nie otrzymać tych środków i wtedy jest zasadniczy kłopot, bardzo duży kłopot, bo niekiedy jest to taka ilość pieniędzy z budżetu gminy, która właściwie blokuje możliwości rozwojowe tej gminy. Chciałbym wyjść trochę poza procedowaną ustawę, ponieważ to się tu już zdarzyło, i zapytać o to, czy w ministerstwie prowadzi się prace nad nową kategoryzacją dróg i nad nowym przyporządkowaniem tych dróg.

Senator Andżelika Możdżanowska:

Panie Ministrze, senator sprawozdawca wspomniał o nowym systemie utrzymania dróg publicznych. Czy pan minister mógłby nam zdradzić jakieś kwestie z tym związane? Jakie są plany, jeśli chodzi o kwestię uporządkowania? Dziękuję bardzo.

Senator Roman Zaborowski:

Panie Ministrze, w tych pytaniach w zasadzie cały czas widoczny jest pewien niepokój związany, można powiedzieć, z podrzucaniem sobie dróg w wyniku tej nowelizacji ustawy, z tym, że gminy mogą z powrotem do marszałka, marszałek może do powiatu, powiat do gminy itd.

Chciałbym zapytać... albo może powiem i chciałbym, żeby pan minister potwierdził albo nie. Jeżeli mówimy o przekazywaniu dróg czy wygaśnięciu pewnej kategorii, to są od tego uchwały gminy, uchwały powiatu, uchwały sejmiku. Tak? Na mocy uchwał można przekazywać dane kategorii dróg. Oczywiście jest pewien proces dogadywania się, ale są to uchwały, które mogą być zaskarżane, jeżeli są niezgodne z prawem, jeżeli są niezgodne z ustawą o drogach publicznych. Przecież ustawa o drogach publicznych mówi, która droga jaki ma charakter, czy wojewódzki, czy powiatowy itd. Czy dobrze rozumiem, że urząd wojewody może zanegować taką uchwałę, może ją zaskarżyć, może stać niejako na straży tego procesu?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniew Rynasiewicz:

Na tym etapie nie są prowadzone szeroko zakrojone prace dotyczące nowej kategoryzacji dróg.

Jeżeli chodzi o nowy system finansowania – mówimy o drogach samorządowych – to jest za wcześnie, żeby o tym mówić. Prowadzimy takie prace, ale jest za wcześnie, żeby mówić o szczegółach, o tym, jak miałyby to wyglądać.

Jak każda uchwała sejmiku, ta również może być zaskarżana, tak że tu nie ma problemu. Przepisy prawa są precyzyjne i one obowiązują również w tym obszarze, tak że sposób argumentacji pana senatora według mnie jest prawidłowy.

Senator Marek Martynowski:

Panie Ministrze, chciałbym dopytać o tę proporcjonalność. Ja rozumiem to tak, że województwo przejmuje na przykład 10 km drogi i drogę o proporcjonalnej długości oddaje powiatowi. A czy po przejściu drogi ekspresowej, nowej, dopiero wybudowanej, w dobrym stanie, może oddać drogę, która praktycznie nie nadaje się do użytku, bo ma na przykład dziury?

Senator Andrzej Pająk:

Ja mam takie pytanie. Czy urząd wojewódzki może przekazać drogę bezpośrednio gminie, pomijając powiat, czy musi być zachowana ta procedura? I kolejne pytanie na omawiany już temat. Jeżeli urząd marszałkowski ma do przekazania drogę, która nie spełnia warunków drogi powiatowej, a spełnia tylko takie warunki, że może być drogą gminną, to czy powiat może odmówić przejścia tej drogi?

Senator Andrzej Matusiewicz:

Panie Ministrze, jeszcze jeden problem, który nasuwa się w związku z tą nowelizacją, to jest sprawa stanu własnościowego. Samorządowcy pytają o to, jak będzie uregulowany stan własnościowy przekazanych dróg, bo ustawa na ten temat milczy, a sama uchwała sejmiku czy uchwała rady powiatu o zmianie kategorii drogi nie stanowi podstawy wpisu do księgi wieczystej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniew Rynasiewicz:

Na każdym szczeblu tej, jak to państwo powiedzieliście, kaskady jest możliwość odmówienia przejścia drogi. A więc tak też jest w tym przypadku, o który pan pytał.

Jeżeli chodzi o regulacje stanów prawnych, to jest to zapisane w ustawie o drogach publicznych w jednym z pierwszych artykułów. I tutaj nie ma takiej potrzeby... Z mocy prawa te drogi stają się własnością generalnej dyrekcji, to jest Skarbu Państwa, tak jak krajowe, jak wojewódzkie, powiatowe, samorządowe i gminne. My nie musimy tutaj tworzyć jakichś szczegółowych rozwiązań, które komplikują całą rzeczywistość i niepotrzebnie powodowałyby wydawanie środków finansowych. Nie ma takiej potrzeby.

Wicemarszałek Jan Wyrowiński:

Otwieram dyskusję.

Senator Piotr Gruszczyński:

Pytania, które dzisiaj padły na sali, trochę zainspirowały mnie do tego, żeby odnieść się do wypowiedzi pana ministra i wzmocnić ją w kontekście tego, że padało wiele pytań, które w ogóle nie

były związane z omawianą materią. A jest to wynikiem tego, że to jest projekt poselski, który powstał między innymi dlatego, że konkretni samorządowcy zwrócili się do nas, parlamentarzystów, z tym, żeby rozwiązać problem przekazywania tak zwanych esek innym podmiotom. Chodzi o to, że gminy nie są w stanie podołać oczekiwaniom finansowym, i o to, żeby te drogi utrzymywać w odpowiednim stanie.

Proszę państwa, dwa dni temu razem z panią senator Jadwigą Rotnicką miałem przyjemność uczestniczyć w spotkaniu w Pobiedziskach, które zostało zainicjowane przez samorządowców. Na tym spotkaniu było również sześciu parlamentarzystów, także z opozycji, reprezentowanej przez PiS. Ich głos jednoznacznie wspierał proponowane rozwiązanie. Niezmiernie mnie to cieszy, bo to jest sygnał, że przynajmniej w Senacie ta ustawa nie powinna budzić jakichkolwiek kontrowersji.

Proszę państwa, mam w swoim ręku pismo z apelem właśnie samorządów skierowanym do senatorów, do Senatu Rzeczypospolitej. Pozwoliłem sobie wypisać tych samorządów, którzy są tutaj zaznaczeni, jest ich ponad dwudziestu pięciu. To pokazuje zainteresowanie tym problemem i jego skalę. „My, wójtowie i burmistrzowie gmin oraz prezydenci miast, zwracamy się do pań i panów senatorów z apelem o jednomyślne poparcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, bez poprawek, zmieniającej treść art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, uchwalonej przez Sejm RP dnia 13 września 2013 r. tak, by uchwalona przez Senat RP wyżej wymieniona ustawa zmieniająca mogła zostać niezwłocznie przekazana do podpisu prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”.

Ja na chwilę się tutaj zatrzymam. Otóż, proszę państwa, istotne jest to, żeby właśnie na tym posiedzeniu Senatu ta ustawa została przyjęta, ponieważ niestety w związku z tworzonym budżetem samorządów bije licznik, czas jest dla nich bardzo nieprzychylny. Między innymi właśnie dlatego jest prośba o to, żeby ta ustawa została przyjęta bez poprawek. I dalej. „Niniejszy apel wyraża troskę przedstawicieli samorządów lokalnych, ponieważ zmieniona ustawa wprowadza zapisy racjonalizujące zaliczanie do odpowiedniej kategorii drogi dotychczasowego odcinka zastąpionego nowo wybudowanym odcinkiem drogi w taki sposób, że dotychczasowy odcinek zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi staje się – nie jak dotychczas drogą gminną – tylko drogą wojewódzką. Uchwalona przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych jest nie tylko głosem rozsądku w zaliczaniu i pozbawianiu kategorii odcinków zastępowanych dróg krajowych, ale także wskazuje, że można dochodzić dobrego dla wszystkich kompromisu pomiędzy różnymi grupami interesów i środowisk politycznych. Poparcie dla ustawy zmieniającej będzie oznaczać, że zwyciężyły zdrowy rozsądek i gospodarność, gdyż dotychczasowy odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi w większości przypadków nie powinien stawać się automatycznie drogą gminną. Obrazuje to przykład dotychczasowej drogi krajowej nr 5 – mówimy o S5 oraz S3 – która została zastąpiona drogą nr S5 i S3, co spowodowało, że zgodnie z obecnym brzmieniem art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych stała się drogą gminną. Ustawa zmieniająca ma korzystny wpływ także na zrjonalizowanie wydatków dotyczących utrzymywania przez samorządy dotychczasowych odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanym odcinkiem drogi. W szczególności pozwala samorządom gminnym planować wydatki na drogi gminne, które faktycznie są i powinny być gminne. Mając na uwadze powyższe, liczymy na to, że panie i panowie senatorowie jednogłośnie poprą ustawę o zmianie ustawy o drogach publicznych, uchwaloną przez Sejm RP”.

Senator Jan Maria Jackowski:

Myślę, że mamy tu do czynienia z pewnym nieporozumieniem. Wsłuchałem się w wypowiedź mojego poprzednika, pana senatora Gruszczyńskiego, i to nie jest tak, że my nie dostrzegamy problemu. Wiemy, że problem jest. Każdy z obecnych na tej sali, kto ma kontakt z samorządowcami, kto na co dzień z nimi pracuje, wie, jak poważny jest to problem zwłaszcza w gminach wiejskich, przez teren których przebiegają ważne szlaki komunikacyjne. Chodzi o to, że z natury rzeczy gminy wiejskie mają znacznie mniejsze środki niż bogate gminy miejskie.

Problem jest znany. Na przykład w moim okręgu wyborczym – to jest północne Mazowsze – problem ten wiąże się z modernizacją i budową dwupasmowej drogi ekspresowej, dawnej drogi nr 7, która wiedzie z Warszawy do Gdańska. Ta droga będzie przebiegała... Rząd obiecuje, że już niedługo ta droga... Już się zaczynają wykupy. Miejmy nadzieję, że wkrótce powstanie tak zwany odcinek mazowiecki drogi nr 7 – od Płońska do Mławy wraz z obwodnicą Mławy. Problem dotknie kilkunastu czy kilkudziesięciu gmin, przez teren których w dawnym szlaku... To będzie droga w nowym szlaku, a więc zostanie objęta regulacjami ustawy, o której w tej chwili mówimy. Przed tymi gminami stanie problem... Nikt nie kwestionuje słuszności wyjścia naprzeciw rozwiązaniu problemu, jakim jest spychanie, niejako z automatu, dawnych dróg krajowych w gestię gmin, które mają problem z ich utrzymaniem.

Przy okazji ustawy – pan minister słusznie zauważył, że jest to projekt poselski – oczekiwałbym raczej... Rozumiem, że jest to rozwiązanie ratunkowe, że jest to próba doraźnego ratowania sytuacji, ale oczekiwałbym od rządu rozwiązania systemowego. Bo nawet pytania, które padły w toku naszej debaty... Nie było tu podziału na opozycję i koalicję, bo każdy w swoim okręgu... To są obiektywne problemy, z którymi stykają się samorządowcy; tych problemów jest co niemiara.

Słabością tej ustawy są, jak mi się wydaje, dwa generalne problemy. Przede wszystkim chodzi o to, że w ślad za przekazaniem dawnej drogi krajowej nie idą środki finansowe. To jest poważny problem. A drugi problem, o którym się do tej pory mówiło mniej, to problem polityczny. Bo zdarza się tak, że inna koalicja rządzi w sejmiku, inna w powiecie, a jeszcze inna w gminie. Znakomity, doświadczony samorządowiec, pan senator Obremski, kiwa głową, bo wie, jak przy okazji manewrów związanych z przekazywaniem drogi można by było, że tak powiem, przerzucić ten gorący kartofel z rąk do rąk. Ta ustawa otwiera taką możliwość. A skoro robimy ustawę, to, w moim głębokim przekonaniu, powinna ona tak bardzo, jak to możliwe, wykluczać pozamerytoryczne czy polityczne uwarunkowania funkcjonowania samorządu, czy to szczebla powiatowego, czy gminnego, czy wojewódzkiego.

Stąd może być taki mechanizm – a pan minister mnie nie wybił z tego przekonania, o którym też wspominał pan senator Matusiewicz – że na przykład odcinek drogi krajowej w dobrym stanie zostaje przekazany do województwa i przez jakiś czas województwo eksploatuje tę drogę, nic nie robi, trochę ją odśnieży, a następnie, kiedy zaczynają się problemy, „spycha się” tę drogę do powiatu. Powiat też jakiś czas „potrzyma” ten odcinek drogi – nie ponosząc nakładów na jego remont, na właściwe o niego zadbanie, wyeksploatuje go – i on finalnie trafi znowu do gminy, często do biednej wiejskiej gminy, która po prostu sobie z tym zadaniem nie poradzi. Ja tylko zwracam uwagę na to, że taki mechanizm może się pojawić, jeżeli nie poprawimy tego całego mechanizmu.

Stąd, Wysoka Izbo, popieram wniosek... poprawkę, którą zgłosił pan senator Martynowski, bo ona daje możliwość ustabilizowania w pewien sposób sytuacji w tym zakresie. Wydaje mi się, że ta

poprawka po prostu jest jak najbardziej właściwa. Mam nadzieję, że na tym posiedzeniu moglibyśmy, wychodząc naprzeciw apelowi pana senatora Gruszczyńskiego, przyjąć tę ustawę wraz z tą poprawką – dla dobra publicznego i ustabilizowania sytuacji na tym odcinku. Dziękuję bardzo.

Senator Jan Rulewski:

Na początku dyskusji pan senator Gruszczyński słusznie i obiektywnie przekazał obraz pewnej konsultacji, z której wynikała pełna zgodność co do przedstawionego projektu ustawy. Myślę, że też nie zapoznał się z opinią lub nie wpłynęła do niego – i stąd ta nieświadomość – opinia reprezentatywnego organu samorządowego... Może nie organu, ale związku gmin miejskich, powiedzmy, gmin... związku miast miejskich... Powiedzmy, że jest to opinia gmin – prawda? – no, która... Nie będę jej cytował, ale ona wniwecz obraca to, o czym powiedział pan senator, dodając jeszcze bardzo różne brzydkie komentarze. Te komentarze są jednak istotne, bo one są reakcją na to, co odbywa się w zakresie równoważenia finansów samorządów.

Wprawdzie pan minister wspomniał, że wcześniej, w ustawie z 2003 r., przewidziano nie tylko możliwość, ale i konieczność subwencjonowania tego typu operacji, jednak od tamtego czasu nastąpiła inflacja finansowa. Bynajmniej nie ogranicza się ona tylko do spraw, że tak powiem, drogowych, żeby nie wspomnieć o sprawach szkolnych, a także o tych sprawach, którymi zajmuje się pomoc społeczna... Myślę, że tu błąd, błąd jak gdyby nierównoważenia się finansów, jest rzędu 30%.

Jeszcze pozwolę sobie zwrócić też uwagę – to oprócz zastrzeżeń, które zgłaszał tutaj pan senator Jackowski – na to, że istnieje coś takiego w konstrukcji funkcjonowania gmin... samorządów w Polsce... Po prostu twórcy tego systemu nie założyli swoistych związków między samorządami i tak samorząd wojewódzki funkcjonuje w swoim królestwie, a samorzady powiatowy i gminny w swoich. Bywa tak – tak też jest w przypadku tej ustawy – że jednak życie narzuca konieczność współpracy, a ustawodawstwo nie rozwiązuje problemu. Tak jest, jeśli chodzi o przerzucanie obowiązku – słusznego lub mniej słusznego, prawda? – bo ustawodawstwo polskie nie nakazuje... nie rozwiązuje problemu wspólnego gospodarowania na danym terenie. Z tego tytułu w trakcie dyskusji wyniknęły liczne obawy, punktowane zwłaszcza przez gminy, które uważały, że mogą stać się ofiarą kaskadowego przerzucania obowiązków drogowych. Kaskadowego, bo z województwa na powiat, z powiatu na gminę. To wszystko w połączeniu z tą biedą budżetową powoduje, że pojawiają się czasem tak gorące reakcje.

Wracając do samego projektu, chciałbym powiedzieć, że podzielam opinię, iż ten projekt stanowi postęp. Podzielam jednak i taką opinię, że rząd mógłby dopracować się lepszego rozwiązania. Dziś musimy rozstrzygnąć, decydować w sprawie ustaw, które, powiedziałbym, są wyrazem tylko niektórych opinii. Niemniej jednak wydaje mi się, że skoro jest tak, iż mogą z tego wyniknąć problemy finansowe, jak tu wskazano, podając kilka przykładów... Ja dodam do tego jeszcze jeden przykład na to, że z pozytywu mogą rodzić się zagrożenia. Oto rząd bodajże wczoraj podjął uchwałę – i słusznie – o finansowaniu budowy dwunastu wielkich obwodnic. I między innymi w moim okręgu zostanie zbudowana – i to w krótkim czasie, co jest ważne – obwodnica za 0,5 miliarda zł, która będzie dobrem dla gminy, dla powiatu czy województwa, ale i dobrem dla państwa. No ale na tę gminę na mocy tej ustawy nakłada się obowiązek przejęcia kilkunastu dróg krajowych. Złem jest też to, że wobec krótkiej perspektywy wprowadzenia opłat za drogi, za autostrady i drogi ekspresowe... To może oznaczać, że w tej gminie, która notabene jest gminą uzdrowiskową, transport będzie przebiegał nie tymi wspaniałymi nowymi drogami, ale tymi, które staną się drogami gminnymi. Z

uwagi na to wzrosną koszty związane z obowiązkiem utrzymania porządku, bezpieczeństwa na tych drogach, w tym koszty ich oświetlenia. To tylko jeden z przykładów na to, że życie gmin nie jest łatwe.

Żeby temu zapobiec... Ja podzielam optymizm pana ministra i niektórych senatorów, którzy sądzą, że powinien mieć miejsce dialog, wertykalny dialog między organami samorządów. Wiemy jednakże, że brak pieniędzy może być przeszkodą. Dlatego pozwałam sobie wraz z panią senator Moździanowską i senatorem Obremskim złożyć poprawkę, która nakazuje konsultacje... Chodzi o obowiązek zasięgnięcia opinii przez organ, który zamierza przekazać odcinek drogi. To może być pewien substytut braków ustawowych w zakresie tego, jak należy prowadzić proces gospodarowania w województwie przez trzy organy samorządu.

Senator Jarosław Obremski:

Panie Marszałku, byłem tutaj przyzywany, przywoływany jako samorządowiec, ale może zacznę z pozycji prorządowej. Trzeba powiedzieć, że gdyby można było cofnąć się w czasie, to samorzady, wiedząc, jak będzie przebiegał proces budowania obwodnic, pewnie przyjęłyby bardzo dużo warunków dotyczących przejmowania dróg – tych, które później przestaną pełnić funkcję dróg krajowych czy wojewódzkich – po to, żeby te obwodnice powstały. Bardzo często jest tak, że beneficjentem budowania obwodnic są gminy, choć oczywiście zdają sobie sprawę z tego, że mogą mieć miejsce sytuacje wyjątkowe. Ja mogę mówić o tym doświadczeniu wrocławskim, kiedy to kosztem ponad 3 miliardów zł zbudowano obwodnicę. Gmina musiała się naprosić, gmina musiała zbudować stadion, bo pewnym elementem motywującym stronę rządową były rozgrywki Euro i trzeba było zdążyć. No ale Wrocław jako gmina i powiat na tym skorzystał, bo mamy mniejsze korki, jest mniejsze zużycie dróg w mieście w wyniku przeniesienia ruchu na obwodnicę, zapewne wzrosła też atrakcyjność komunikacyjna miasta, doszło do pobudzenia nowych terenów. Ale oczywiście były też minusy czy straty, a chodzi tu o większe zużycie dróg podczas budowy, bo drogi dojazdowe były niszczone – coś takiego jest często wielkim problemem małych gmin, gmin wiejskich – jak również o koszty inwestycyjne związane z, że tak powiem, wszyciem nowej obwodnicy w system miejski czy gminny, a także o koszty późniejszego utrzymania dróg zbędnych z ogólnokrajowego punktu widzenia.

Ostatnia sprawa to odpowiedzialność – odpowiedzialność za zły stan dróg, co często przekłada się na odpowiedzialność w przypadku, kiedy na tych drogach zdarza się wypadek. Czasami mam wrażenie, że w tej sprawie ujawnia się pewna małość samorządowa, aczkolwiek rozumiem, że taka postawa wynika z obaw związanych z finansowaniem. I mam tu wielkie pretensje o słowo „proporcjonalność”, bo tak naprawdę „proporcjonalność” jest „do czegoś”, a więc obecny zapis chyba nie oddaje intencji ustawodawcy. No, chyba że chodzi o proporcjonalność do przekazanych środków – gdyby to było zapisane w ten sposób, to być może oznaczałoby to coś w miarę konkretnego.

Wydaje mi się, że problem, z którym się w tej chwili borykamy, jest taki, że stosunkowo łatwo... W firmach to byłoby robione odpisem amortyzacyjnym i stosunkowo łatwo można byłoby ocenić, ile powinniśmy mieć pieniędzy na utrzymanie dróg publicznych w Polsce i ile faktycznie wydajemy na ich utrzymanie w skali roku. A to tu jest ta dysproporcja, która powoduje dodatkową dewastację dróg w Polsce. Tak samo jest – i można tu pewne rzeczy policzyć – w przypadku wałów przeciwpowodziowych, tak samo można to liczyć w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej, szkół, przedszkoli itd., itd. Tu jest naprawdę dosyć duża przepaść. I w tym jest jak gdyby kłopot, że nie ma przerzucania co do tego, kto będzie ponosił koszty utrzymania dróg, ale w dużym stopniu

przerzucamy sprawę tego, kto będzie przejmował odpowiedzialność za to, że nas nie do końca stać na wydatkowanie odpowiedniej ilości pieniędzy na utrzymanie dróg. I to jest według mnie jak gdyby istota problemu.

Uważam, że samorząd jest w dużym stopniu beneficjentem tych zmian, które przy okazji tworzenia obwodnic zostały wprowadzone, ale mam też takie wrażenie, że mamy pewien bajzel kompetencyjny – bardzo często zakres kompetencji na poziomie gminy, powiatu, rzędu, a jeszcze i urzędu marszałkowskiego nie odpowiada zasadzie pomocniczości, takie dziedziny jak gospodarka wodna, system szkolnictwa, obiekty kultury, drogi często nie są przyporządkowane tak, jak to wynikałoby z logiki. Skądinąd wydaje mi się, że nie byłoby aż tak ciężką pracą do wykonania uporządkowanie tego wszystkiego w sposób logiczny. I mam prośbę, żeby dokonać tu jakiegoś przeglądu, na pewno w dialogu z samorządami. Bo to, która droga tak naprawdę pełni funkcję drogi wojewódzkiej, a która jest tylko i wyłącznie drogą gminną, to nie jest sprawa tak bardzo skomplikowana.

Dodatkowy problem – i o to miałbym pretensję do strony rządowej, aczkolwiek akurat nie do tego właściwego w tym przypadku ministerstwa – jest taki, że w momencie kryzysu tworzymy ustawy, które przerzucają na samorząd dodatkowe zobowiązania finansowe, choć wcale nie są one najpilniejsze. Tak bardzo często bywa chociażby w dziedzinie oświaty. Tymczasem wiadomo, że tam, gdzie budujemy nowe obiekty, kosztami zwiększonego utrzymania tych obiektów trzeba będzie się dzielić.

Mam kłopot z głosowaniem nad omawianą ustawą, ponieważ uważam, że ona nie jest dopracowana, ale oczywiście i tak wprowadziłaby pewną poprawę w stosunku do stanu obecnie obowiązującego. Apeluję do ministerstwa o dokonanie, w dialogu z samorządami, przeglądu i przypisania, uporządkowania, kategoryzacji dróg. Dziękuję bardzo.

Senator Leszek Czarnobaj:

Do wystąpienia skłonił mnie po części zakres dyskusji, która się tutaj wywiązała, a po części dwadzieścia lat doświadczeń w samorządzie gminnym, w samorządzie powiatowym i później w samorządzie wojewódzkim.

Pierwsza uwaga: myślę, że to, co jest przedmiotem dzisiejszej dyskusji, pokazuje, że problem dotyczący dróg jest problemem bardzo ważnym, nad którym należy się pochylić, chociaż – oczywiście w mojej skromnej ocenie – spora część uwag i spostrzeżeń nie dotyczy przedmiotu tej ustawy. W związku z tym ja chciałbym powiedzieć, Panie Ministrze, Szanowni Państwo, że z punktu widzenia gmin ta ustawa... Bo pan senator Jackowski powiedział o tym, w jakiej trudnej sytuacji znajdują się gminy, kiedy zostanie wybudowana cała droga S7. No więc jest odwrotnie. Gdyby nie było tej ustawy, to po wybudowaniu w całości S7 te drogi trafiłyby właśnie do gmin. W związku z tym projekt tej ustawy mówi o tym, że pierwszym beneficjentem jest samorząd województwa. I cokolwiek byśmy powiedzieli, trzeba przyznać, znając kondycję finansową samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, że co do puli – ja nie mówię o wolnych środkach – samorząd województwa jest tym beneficjentem, który posiada jednak trochę więcej pieniędzy. To po pierwsze.

Po drugie, powinniśmy iść w takim kierunku, żeby to samorząd województwa w dużej mierze był odpowiedzialny za to, co dotyczy infrastruktury w sensie całej koncepcji z tym związanej w województwie. Nie powinno być tak, że olbrzymią budowlę, o której mówił tutaj senator Grzyb,

ponadkilometrowy most, który jest w naszym województwie, przekazuje się samorządowi gminnemu, bo to, praktycznie rzecz biorąc, kompletnie rozkłada ten samorząd. Dlatego myślę, że ta ustawa porządkuje pewną część spraw – bo oczywiście nie wszystkie – związanych z problemem dróg. To nie jest tak, że projekt tej ustawy jest przeciwko samorządom, że to spadnie na samorzady gminne. Ponadto w ogóle nie podzielam takiego poglądu, że słabością tego projektu ustawy i w ogóle sposobu kształtowania sieci dróg w Polsce jest układ polityczny. Jeżeli są regiony, w których układ polityczny w całości będzie decydował o tym, że ta droga będzie wędrowała od samorządu gminnego, od samorządu powiatowego do samorządu wojewódzkiego, i odwrotnie, no to ja wielkiego sukcesu tym samorządom nie wróżę. Tak można się bawić, nie wiem, może rok, może dwa lata, ale jeżeli ktoś zamierza się tak bawić drogami, to ja przestrzegam przez tego rodzaju zakusami politycznymi, że oto przeciwnika politycznego zniszczymy wtedy, kiedy przekażemy mu całą sieć dróg. To jest kompletnie paranoiczne pojęcie... Tak nie będzie.

Ponadto również nie jest tak – szczególnie mówię do tych koleżanek i kolegów, którzy nie byli w samorządach, rozumiem ich pytania – że samorząd wojewódzki dzisiaj podejmie uchwałę, a samorząd gminny jutro weźmie, a jak nie weźmie, to tam już nie będzie miał kto sprzątać, już w ogóle będzie problem. Procedura jest dla nas jasna i czytelna. Najpierw jest podejmowana uchwała, a później jest przyjęcie... podpisanie aktu notarialnego. To jest cały proces legislacyjny – o to pytał pan senator Zaborowski – który od momentu podjęcia uchwały przez samorząd województwa do momentu przejścia przez samorząd wojewódzki wymaga pewnych prac, które będą również przeprowadzane pod nadzorem.

Kolejna sprawa: poruszana tutaj była kwestia finansów. Oczywiście ja podam tylko przykład województwa pomorskiego. Może niektórzy z państwa słyszeli o tym, że my jako senatorowie z Pomorza jeździliśmy w tej kadencji po wszystkich drogach, szczególnie po drogach wojewódzkich, żeby sobie odpowiedzieć na pytanie, jaki jest ich stan i co należałoby zrobić. Powiem krótko i myślę, że to jest powtarzane w wielu województwach: żeby drogi wojewódzkie na Pomorzu były w pełni przejezdne – ja nie mówię, że to mają być szerokie autostrady – potrzeba byłoby dzisiaj 1 miliarda 700 milionów, takiej kwoty potrzeba. To łatwo policzyć, bo jeżeli pomnożymy tę kwotę razy – może nie będziemy brać pod uwagę wszystkich województw – nawet dziesięć, to wyjdzie nam kwota 17 miliardów czy 15 miliardów. W związku z tym musi być pewien system finansowania. Stąd też powstała pewna grupa osób... Dzisiaj zresztą spotkaliśmy się u pana ministra, dyskutując o tym, jak w ogóle pomóc samorządom w tym, co dotyczy wieloletniej perspektywy kształtowania poprawy jakości dróg samorządowych. Dlatego też ten problem jest bardzo ważny. Tutaj ukłony dla pana ministra, że pan dzisiaj wykazuje dużo determinacji i zrozumienia dla naszej inicjatywy, gdyż samorzady same w dzisiejszym układzie finansowania nie poradzą sobie z tym problemem.

Ponadto chcę powiedzieć, że powstał zespół do spraw finansów samorządów, w ramach którego chcemy pracować nad tym, aby powstał jakby nowy katalog dotyczący finansowania samorządów. Ja osobiście uważam, jako wieloletni samorządowiec, że pewne rzeczy, które były dwadzieścia lat temu, dzisiaj niejako wyczerpały swoje możliwości. W związku z tym trzeba ułożyć katalog finansowy. Powstał odpowiedni zespół, jesteśmy po rozmowach ze wszystkimi korporacjami działającymi w samorządach, gdzie elementy dotyczące finansowania różnych katalogów, w tym również katalogu dróg, będą, mam nadzieję, przewidziane.

I ostatnia uwaga. Myślę, że dotyczy to całego procesu. Czego brakuje? Kiedy byłem samorządowcem, to brakowało nam jednej rzeczy. Kiedy prowadzi się rozmowy... Ja uważam, że dokładnego katalogu dotyczącego tego, która droga ma być gminna, powiatowa i wojewódzka, w Warszawie nie ustalimy, a jak ustalimy, to ja chciałbym się wypisać z zespołu, który będzie to ustalał. To wszystko musi być zrobione na szczeblach poszczególnych jednostek, a nie tak, jak mówił pan senator Rulewski, że powinniśmy zmuszać do współpracy. Współpraca polega na tym, że dwoje chce. I to jest element samorządności, o to właśnie senator Rulewski onegdaj walczył, żeby nie było takiego przykazu, że samorząd województwa nakazuje coś gminnemu, gminny powiatowemu lub odwrotnie.

Ale czegoś tu brakuje i o to będziemy wnosili do pana ministra. Znane są kategorie dróg wojewódzkich, wiadomo, co to jest droga wojewódzka, co to jest droga powiatowa. Ale jest też taka kwestia, że nie ma dokładnej procedury dotyczącej tego, co dalej, kiedy następuje rozbieżność, kiedy wiemy, że dana droga, droga „x” ma parametry drogi powiatowej, a historycznie została błędnie określona – jest tak w wielu miejscowościach i województwach w Polsce – jako droga wojewódzka. I jeżeli nie ma dwóch stron... Tu nie ma w ogóle procedury, jak to wszystko zrobić. Dlatego myślę, że będę postulował, by komisja samorządu zastanowiła się nad inicjatywą Senatu dotyczącą procedury związanej z uporządkowaniem sieci dróg. To jest jedyne... Uważam, że pan minister i ministerstwo powinni się w to włączyć. A jeśli chodzi o pozostałe rzeczy, o takie układanie, to wszystko powinno odbywać się w poszczególnych województwach, w poszczególnych gminach i w poszczególnych powiatach.