



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

STANOWISKO KONWENTU POWIATÓW WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO w sprawie „Zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg powiatowych”

Łódź, 12 grudnia 2024 r.

Podział dróg na kategorie w naszym kraju ma daleko idącą historię.

Po raz pierwszy podziału dróg na kategorie dokonano ustawą z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzając 15 stycznia 1921 r. podział sieci drogowej na cztery kategorie, zależnie od ważności danego szlaku:

1. Drogi państwowe – o znaczeniu ogólnopaństwowym,
2. Drogi wojewódzkie – o znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym dla województw,
3. Drogi powiatowe – o znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym dla powiatów,
4. Drogi gminne – drogi nie przydzielone do innych kategorii.

System ten utrzymał się do 1948r. Od tego czasu zmiany nastąpiły jeszcze w roku 1956r., 1962 oraz w 1985 (obowiązująca ustawa), w których to zmianach od 1956r. do 1985r. występowały drogi państwowe i drogi lokalne oraz drogi zakładowe.

Ustawą z 1985r. wprowadzono kolejny podział dróg na drogi: krajowe, wojewódzkie, drogi gminne i drogi lokalne miejskie oraz drogi zakładowe. Dodano również zapis, że ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii co te drogi.

Obecny podział dróg publicznych względem kategorii nastąpił de facto nie w drodze ustawy lecz Rozporządzenia Rady Ministrów, oczywiście działającej na podstawie delegacji art. 103 ustawy z 13 października 1998r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872) nie zawierającej wyraźnych zasad ich podziału. Jednocześnie w cyt. wyżej przepisie ustawodawca wprost wskazał drogi gminne (które patrząc historycznie zawsze nimi były „Dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie stają się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami gminnymi”). Delegacja w/w przepisu umożliwiła stronie rządowej (RM) w sposób swobodny przypisania dróg do kategorii krajowych oraz wojewódzkich a tym samym powiatowych na zasadzie: dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie, nie określone jako krajowe i wojewódzkie, stają się drogami powiatowymi. RM wydając Rozporządzenie w dniu 15 grudnia powinna kierować się przepisami **zmieniającymi ustawę o drogach publicznych**. Zmiana ta miała bowiem miejsce 24 lipca 1998r. (Dz.U. 1198r Nr 106 poz 668,): przepisem art. 52 dodano do ustawy o drogach publicznych art. 6a „Art. 6a. 1. Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1(krajowe) i art. 6 ust. 1

(województwie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.”

Analizując powyższe należy wskazać, że Rozporządzenie RM przypisujące Powiatom określoną sieć dróg, zostało wydane bezrefleksyjnie, bez zastosowania kryteriów określonych ustawą (art. 6a ustawy o drogach publicznych). Skutkiem Rozporządzenia RM było swobodne przypisanie dróg do kategorii dróg krajowych i wojewódzkich reszta dróg do kategorii dróg powiatowych. Co prawda ustawodawca zablokował możliwość zaliczenia (art.103 ust.2) do kategorii dróg gminnych, dróg nie posiadających walorów dróg wojewódzkich czy też powiatowych, ale jednocześnie art. 6a ustawy o drogach publicznych wyraźnie wskazał walory dróg powiatowych! W ten sposób Powiaty zostały „obdarowane” znaczną ilością dróg: niespełniających kryteriów określonym w art. 6a ust.1 ustawy o drogach publicznych a odpowiadających wprost przepisom art.7 ust.1 określającymi kategorię dróg gminnych, a niekiedy nawet nie odpowiadające standardom dróg gminnych (drogi śródpolne lub leśne). Powiatom przekazano szereg dróg o bardzo niskiej jakości technicznej w tym główne ulice w miastach czy też aglomeracjach wiejskich (np. siedzibach gmin wiejskich) posiadających ulice.

Przyjmując ówczesne działania jako priorytetowe, nakierowane na rozwój samorządności w naszym kraju, można przyjąć jako w pewien sposób za usprawiedliwione, że zabrakło dogłębnej analizy skutków podjętych decyzji co do wyposażenia powiatów w sieci dróg bez zagwarantowania rozsądnych środków na ich przebudowę, remonty oraz bieżącą eksploatację.

Powiaty Polskie nie po raz pierwszy domagają się systemowego uregulowania zgodności kategorii dróg z kryteriami ustawowymi. Na ostatnie stanowisko ZPP z 13 marca 2024r. w imieniu Ministra Infrastruktury odpowiedzi udzieliła Agnieszka Krupa, zastępca dyrektora Departamentu Dróg Publicznych. Odpowiedź ta jest zupełnie bezrefleksyjna, zarzucająca powiatom cyt. „ Przedstawione w stanowisku ZPP zagadnienie dotyczy tylko dróg powiatowych i przedstawia punkt widzenia powiatów” wskazując jednocześnie obowiązujące możliwości prawne zmiany kategorii dróg, znane samorządom, które jednak ze względów kosztowych, nie przyniosły i nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. W przedmiotowym piśmie wskazano również, że nie jest możliwa realizacja systemowej regulacji sieci dróg publicznych ze względów na dotychczasowe uregulowania w ustawie: Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872). Takie stanowisko budzi zdumienie lub poddaje pod wątpliwość dogłębnego spojrzenia przez Ministerstwo na istniejący, wskazywany przez Powiaty Polskie problem: Ustawodawca jest władny, a wręcz powinien w drodze ustawy zmienić określony stan prawny dostosowując go do rzeczywistych potrzeb.

Biorąc pod uwagę powyższe Konwent Powiatów Województwa Łódzkiego mając pełną świadomość, że sama zmiana kategorii dróg nie rozwiąże problemu ich utrzymania, przedstawia powyższą problematykę, której jednak rozwiązanie systemowe leży w interesie nie tylko powiatów, a przede wszystkim szeroko rozumianemu interesowi publicznemu zarówno z punktu patrzenia samorządów jak i państwa. Będzie stanowiła podłoże do: prawidłowego usystematyzowania sieci dróg oraz racjonalnego nimi gospodarowania w tym racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Systemowa zmiana kategorii dróg aby przyniosła zamierzony rezultat powinna być poprzedzona rzetelną inwentaryzacją dróg powiatowych i gminnych pod względem spełniania definicji kategorii dróg w tym wskazanie dróg, które nie spełniają żadnej z nich. Ma to znaczenie ze względów finansowania dróg ze środków publicznych: znacznie wyższy koszt utrzymania (zwłaszcza przebudowy) towarzyszy drogom powiatowym w stosunku do gminnych; drogi nie spełniające walorów dróg powiatowych ani gminnych nie generowały by nadmiernych środków finansowych. Ponadto w interesie gmin byłoby inwestowanie w drogi, które są priorytetowe z punktu widzenia mieszkańców tj. obecne drogi powiatowe, a które nie spełniają definicji dróg powiatowych (są obsługującymi wyłącznie tereny gminne). Należy tu wskazać, że to drogi powiatowe, a nie gminne stanowią podstawową lokalną sieć komunikacyjną. Ponadto warto

zauważyć, że szczególnie w powiatach ziemskich znacząca (niejednokrotnie sięgająca do 70%) posesji przylega nie do dróg gminnych lecz powiatowych.

Dotychczasowe doświadczenia dofinansowywania przebudowy/remontów dróg doprowadziły do sytuacji, że w wielu gminach zmodernizowane drogi o znikomym znaczeniu nawet dla potrzeb miejscowych, gdzie natomiast bardzo potrzebne w znaczeniu typowo gminnym, drogi powiatowe pozostały w stanie wymagającym natychmiastowej interwencji. W tym przypadku systemowa zmiana spowodowała by, że za takie same środki publiczne uzyskano by znacznie lepszy rezultat: podniesienie standardu dróg najbardziej potrzebnych, kosztem dróg o znaczeniu podrzędnym. Oprócz systemowej zmiany kategorii dróg, dla równomiernego utrzymania jakości poszczególnych kategorii dróg wymagana jest zmiana alokacji dofinansowania dróg publicznych. Tu ponownie trzeba wskazać, że z doświadczenia dofinansowania przebudowy/remontów dróg w ostatnich latach doprowadziły do wielu w tym zakresie dysproporcji w szczególności na niekorzyść dróg powiatowych. W związku z powyższym również wymagana jest inwentaryzacja stanu posiadania dróg co do ich jakości technicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe Konwent Powiatów Województwa Łódzkiego postuluje o:

1. doprowadzenie w drodze ustawy do zgodności kategorii dróg z przepisami normatywnymi poszczególnych dróg,
2. ustalenie dochodów jst do poziomu umożliwiającego utrzymanie w należyтым stanie posiadanej sieci dróg (powstały majątek, nie będzie się tak szybko degradował),
3. ustanowienie funduszu inwestycyjnego na przebudowę/remonty dróg jst w co najmniej 10 letniej perspektywie czasowej (pozwoli na planowanie inwestycji a tym samym ukierunkowanie/oszczędne wydatkowanie środków na dokumentacje a także na remonty, (dotacje na poziomie co najmniej 70% ; kryteria nie tylko dochodowe na mieszkańca jst, ale również kilometrą dróg w stosunku do poziomu dochodów budżetu.)
4. alokacja środków na dofinansowanie przebudowy/remonty dróg z uwzględnieniem ich stanu dotychczasowego zainwestowania/stanu technicznego.
5. Konwent Powiatów Województwa Łódzkiego wnosi również o rozważenie na okres do czasu uregulowania ustawowego powyższych postulatów, „zachęty” dotacyjnej na remonty dróg nie spełniających wymogów dróg powiatowych a przejętych dobrowolnie od powiatów.

Przewodniczący Konwentu
Powiatów Województwa Łódzkiego

Janusz Mielczarek
Starosta Łęczycki