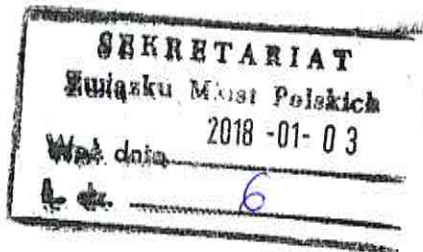




*Zard ZMP
WALBRZEZ*

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Kraków, 22 GRU. 2017



Pan

Zygmunt Frankiewicz

Prezes Związku Miasta Polskich

ul. Robocza 42

61-517 Poznań

P.450.2.2017

Wielkie powodzenia Panie Prezesa!

W imieniu Gminy Miejskiej Kraków, zwracam się o wyrażenie poparcia dla postulatów legislacyjnych Gminy ukierunkowanych na utworzenie nowego, dla jednostek samorządu terytorialnego, modelu działań inwestycyjno – modernizacyjnych dla przedsięwzięć drogowych (infrastruktury transportu lądowego).

Jednym z najważniejszych priorytetów polityki Unii Europejskiej w sferze zrównoważonego rozwoju jest stworzenie inteligentnej, zmodernizowanej i w pełni połączonej infrastruktury transportowej oraz zapewnienia skoordynowanej realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach sieci bazowej UE. Unia Europejska definiuje zrównoważony system transportu, jako pozwalający na zaspokojenie podstawowych potrzeb komunikacyjnych w sposób bezpieczny oraz niezagrażający zdrowiu społeczeństwa i ekosystemów, a także wspierający konkurencyjną gospodarkę i stabilny rozwój regionalny przy jednoczesnym ograniczeniu emisji zanieczyszczeń.¹ Rozwinięcie sieci połączeń drogowych ma spowodować poprawę dostępności komunikacyjnej miast i regionów, skrócić czas niezbędny do pokonania zaplanowanej trasy. Krótszy czas podróży zwiększa mobilność osób i przedsiębiorców, zmodernizowane i nowe połączenia drogowe sprzyjają dostępności do rynku pracy oraz rynków zbytu, zwiększają konkurencyjność.

Zbieżne cele w sferze transportu drogowego eksponowane są w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2015r.)ⁱⁱ ze wskazaniem również zadań w zakresie budowy obwodnic, szczególnie w okolicach miejscowościach gdzie spotyka się ruch tranzytowy z ruchem regionalnym i lokalnym, zmierzającym do większych ośrodków administracyjnych, gospodarczych, społecznych. Zadania polegające na budowie obwodnic mają na celu rozwiązanie kwestii płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz oszczędności czasu podróżujących.

Osiągnięcie zakładanych priorytetów ma istotne znaczenie dla polityki społecznej oraz gospodarczej, tak regionalnej jak i lokalnej, jednak generuje konieczność zwiększenia nakładów na przebudowę istniejącej sieci dróg lub budowę nowych dróg różnej kategorii.

Podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie i utrzymywanie infrastruktury transportowej (budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz zarządzania nimi) czyli finansowanie tych zadań w obszarze sieci dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych są jednostki samorządu terytorialnegoⁱⁱⁱ. Zaznaczyć należy, że cała krajowa sieć dróg publicznych liczy ok. 420 tys.km w tym dróg krajowych (zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad i finansowanych z budżetu państwowego) 19,3 tys. km, co wskazuje, iż zasadnicza część infrastruktury transportu drogowego jest finansowana przez Samorządy.

Administracja samorządowa cały zakres przypisanych jej zadań w obszarze dróg publicznych realizuje w tradycyjnej formule umów cywilnoprawnych, zawieranych w trybach określonych ustawą Prawo zamówień publicznych^{iv}. W tej formule ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia ponosi Zamawiający-jednostka samorządu terytorialnego. Głównym problemem wykonywania zadań w tej formie jest brak środków publicznych w wysokości wystarczającej na realizacji kapitałochłonnych i długoterminowych inwestycji drogowych.

Możliwe, do zastosowania w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, są bardziej skomplikowane formuły określonej w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym^v albo w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi^{vi}. Jednak zastosowanie określonych w tych przepisach modeli wymaga udziału partnerów prywatnych i z tego już powodu nie mają one, jak na razie szerszego (lub żadnego) zastosowania.

Zaznaczyć należy że, administracja państwowa (GDDKiA) w zakresie realizacji zadań inwestycyjny infrastruktury drogowej może korzystać z efektywnego technicznie, organizacyjnie, prawnie i finansowo modelu drogowych spółek specjalnego przeznaczenia; rozwiązania niedostępnego jednak prawnie dla jednostek samorządu terytorialnego.

Realizacja przez samorząd terytorialny przedsięwzięć drogowych z wykorzystaniem proponowanych poniższej rozwiązań legislacyjnych zwiększy możliwość efektywnego wykonania całego zakresu przypisanych jednostkom zadań, umożliwi pozabudżetową realizację zadań, przez spółkę celową, odpowiedzialną za przygotowanie, sfinansowanie i realizację zamierzenia

inwestycyjnego. Jednostki samorządu terytorialnego uzyskają tym samym alternatywne do tradycyjnej formuły narzędzie organizacyjno-prawne dla dużych przedsięwzięć infrastruktury drogowej.

Powyższe rozważania skłaniają do postulowania modyfikacji następujących aktów prawnych:

- ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: UDP),
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: specustawa drogowa).

wprowadzenie modyfikacji tych przepisów.

Przedstawione poniżej postulaty zostały zgłoszone Ministerstwu Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwu Rozwoju. W odpowiedzi, organy rządowe wskazały na potrzebę wykazania szerszego zainteresowania postulowanymi zmianami ze strony środowiska samorządowego.

Proponowane zmiany mają na celu istotne usprawnienie realizacji inwestycji drogowych w przypadku ich wykonywania za pośrednictwem spółek celowych jednostek samorządu terytorialnego oraz przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego. W obecnym stanie prawnym, realizacja robót budowlanych dotyczących inwestycji drogowych dopuszczalna jest na podstawie pozwolenia na budowę (możliwego do wydania na rzecz dowolnego podmiotu prawnego) lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, tzw. ZRID, możliwego do wydania na rzecz właściwego zarządcy drogi (art. 11a ust. 1 specustawy drogowej). Status zarządcy drogi regulowany jest postanowieniami art. 19 UDP. Zgodnie z jego brzmieniem:

„Art. 19. 1. Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi.

2. Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg:

- 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;*
- 2) wojewódzkich – zarząd województwa;*
- 3) powiatowych – zarząd powiatu;*
- 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).*

3. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 20, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

3a. (uchylony)

4. Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe.

5. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

5a. Funkcje zarządcy dróg krajowych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, oraz dróg wojewódzkich, może pełnić zarząd związku metropolitalnego.

5b. Powierzenie zarządowi związku metropolitalnego funkcji zarządcy drogi następuje w trybie porozumienia odpowiednio z zarządem województwa albo prezydentem miasta, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe.

6. (uchylony)

7. W przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zadania zarządcy, o których mowa w art. 20 pkt 3–5, 7, 11–13 oraz 15 i 16, może wykonywać partner prywatny.

8. Drogowa spółka specjalnego przeznaczenia pełni funkcję zarządcy drogi krajowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia oraz umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy”.

Analiza postanowień art. 19 UDP wskazuje, iż w jego ramach nie została uregulowana sytuacja realizacji zadań zarządcy drogi przez spółkę prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego (nie będącej spółką specjalnego przeznaczenia w rozumieniu ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia). Jednocześnie, spółka taka nie może pełnić roli zarządu drogi w rozumieniu art. 21 UDP, jako że jako zarząd drogi może zostać powołana wyłącznie jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej (np. jednostka budżetowa gminy).

Z uwagi na powyższe, w przypadku powierzenia tego rodzaju spółce zadań dotyczących budowy dróg, dla których pierwotnym zarządcą jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie jest jednoznaczny jej status w kontekście możliwości pozyskania przez nią ZRID (uzyskania tego rodzaju decyzji na rzecz własną).

Z uwagi na powyższe, w kontekście wzrastającej roli spółek celowych JST w realizacji samorządowych projektów infrastrukturalnych, zasadnym wydaje się rozszerzenie art. 19 UDP poprzez dodanie ust. 9 w następującym brzmieniu:

„9. Sejmik województwa, rada powiatu lub rada gminy może powierzyć spółce prawa handlowego stanowiącej podmiot zależny jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 24m ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948) pełnienie funkcji zarządcy drogi w zakresie zadań, o których mowa w art. 20 pkt 3–5, 7, 11–13 oraz 15 i 16.”

W celu uzyskania pełnej efektywności, zmianie tej powinna towarzyszyć modyfikacja treści art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, polegająca na nadaniu mu następującego brzmienia:

„Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi, przy uwzględnieniu art. 19 ust. 1–9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920 i 1948).”

Powyższe wynika z faktu, iż aktualne brzmienie art. 11a ust. 1 specustawy drogowej nie rozstrzyga, czy pełnienie funkcji zarządcy lub wykonywanie jego zadań (np. w rozumieniu art. 19 ust. 7, odnoszącego się do wykonywania zadań zarządcy przez partnera prywatnego) jest równoznaczne z możliwością pozyskania ZRID przez inny podmiot niż zarządca drogi w rozumieniu art. 19 ust. 2 UDP. W tym kontekście, nowelizacja treści przedmiotowego przepisu przyczyniłaby się do uzyskania pewności prawnej, istotnej z punktu widzenia trwałości instytucjonalnej infrastrukturalnych projektów drogowych^{vii}. Nabiera również istotnego znaczenia w kontekście planowanego zwiększenia roli partnerstwa publiczno-prywatnego w tego rodzaju projektach.

Konsekwencją proponowanych zmian powinna być również aktualizacja treści art. 19 ust. 2 UDP, polegająca na nadaniu mu poniższego brzmienia:

„2. Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 4, 5, 5a, 5b i 7-9, są dla dróg:

1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;

2) wojewódzkich – zarząd województwa;

3) powiatowych – zarząd powiatu;

4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta)”.

Uchwalenie proponowanych rozwiązań legislacyjnych znacznie ułatwi nie tylko przygotowanie, ale i realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w obszarze infrastruktury dróg publicznych.



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski

¹ Dokument implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą 2030r.) Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju październik 2014r.

² Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2015r.) Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego (ze zmianami).

³ ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego(Dz.U. z 2005r. poz.267 z późn.zm.)

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. (t.j.Dz.U. z 2017r. poz.1579)

⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008r. (t.j.Dz.U. z 2017r. poz. 1834)

⁶ Ustawa z dnia 21 października 2016r.(Dz.U. z 2016r. poz.1920)

^{vii} Należy wskazać, iż pomimo obowiązywania art. 19 ust. 7 UDP, w praktyce realizacji projektów PPP, wątpliwości budzi możliwość uzyskania ZRID przez partnera prywatnego lub przeniesienia tego rodzaju decyzji na jego rzecz (patrz: interpretacja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 31 sierpnia 2012 r. pn. „Czy możliwe jest przeniesienie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (zrid) na inny podmiot?”).

