Gdzie leży prawda?

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 15, sierpień 2016 00:00
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2016

Teoretycy prawa wyróżniają „law in books" – prawo widziane z punktu widzenia jego teoretycznej analizy i „law in action" – prawo w takim kształcie, w jakim faktycznie jest stosowane. Jedno i drugie różni się czasami znacząco. Pół biedy, gdy jest to efekt czynników niezależnych od prawodawcy; gorzej, gdy prawodawca z góry zakłada, że przepisy będą służyły innemu celowi niż oficjalnie deklarowany. Trudno oprzeć się wrażeniu, że tak może być z najnowszą inicjatywą Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

Resort ten przedstawił do konsultacji projekt nowelizacji ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Sprowadza się on do umożliwienia zarządcom dróg porozumienia w sprawie wzajemnego finansowania albo dofinansowania zadań z zakresu zarzadzania drogami prowadzonymi przez jednego z nich. Dalszy przepis przewiduje, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych mogą być finansowane lub dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z uzasadnienia wynika, że zaproponowane zmiany są odpowiedzią na postulaty wielu jednostek samorządu, które w trosce o bezpieczeństwo swoich mieszkańców i ich potrzeby komunikacyjne pragną przeznaczyć środki finansowe na inicjowanie realizacji zadań (np. budowy chodników, ścieżek rowerowych) przy drogach zarządzanych przez innych zarządców.

Wydawałoby się, że takiej zmianie należy tylko przyklasnąć. Oto jednostki samorządu chcą realizować inwestycje służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ich mieszkańców, a prawo im tego zabrania. Nieszczęsne władze muszą stanąć przed dylematem, czy zawieść swoich wyborców, czy narazić się na odpowiedzialność z tytułu złamania przepisów prawa.

Diabeł jednak tkwi – jak zwykle – w szczegółach. W uzasadnieniu nie wskazano bowiem, że problem dotyczy tylko i wyłącznie inwestycji, jakie jednostki samorządu chciałyby wykonać w ciągu dróg krajowych. W przypadku dróg samorządowych nie ma żadnego problemu, gdyż już obecnie obowiązujące przepisy dopuszczają zawieranie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w sprawach pomocy finansowej. Dzięki temu nie ma potrzeby zawierania porozumień między zarządcami dróg samorządowych. Oznacza to, że w praktyce nowelizacja ma dotyczyć relacji między zarządcami dróg samorządowych a zarządcą dróg krajowych.

Zwraca przy tym uwagę brak symetrii zaproponowanych rozwiązań. Wsparcie ma płynąć tylko w jedną stronę – od jednostek samorządu do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Motywowane jest to tym, że inwestycja na drogach krajowych może mieć znaczenie dla lokalnych wspólnot. Tyle tylko, że łatwo można znaleźć odwrotne przypadki. Przeniesiony na pobliskie drogi regionalne i lokalne w czasie przebudowy drogi krajowej ruch pojazdów ciężkich przyczynia się do przyspieszonej destrukcji dróg samorządowych. I odbywa się to nie ze względu na interes lokalnych wspólnot, tylko interes ogólnopaństwowy. W takim przypadku uzasadniona byłaby partycypacja budżetu państwa w kosztach remontu sieci dróg samorządowych – co zresztą jakiś czas temu wskazała Najwyższa Izba Kontroli. To zagadnienie nie znalazło się jednak w proponowanym przez resort rozwiązaniu.

Okazuje się zatem, że zmiany mają umożliwiać jednostkom samorządu finansowanie lub współfinansowanie prac toczących się na drogach krajowych. Nawet taką zmianę można oceniać pozytywnie – jeśli tylko wykorzystywana będzie zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Istotą działania samorządu jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tworzących daną wspólnotę. Może się zdarzyć tak, że w interesie wspólnoty jest zrealizowanie pewnych prac na drodze krajowej; prac, które nie są priorytetowe z punktu widzenia GDDKiA. W takim przypadku fakultatywna możliwość przeznaczenia

Phoca PDF

na ten cel środków z budżetu zainteresowanej jednostki jest w pełni uzasadniona.

Może się jednak okazać, że zaproponowany przepis zostanie wykorzystany nie w celu poszerzenia przestrzeni swobody jednostek samorządu, lecz wręcz przeciwnie – wymuszania na poszczególnych jednostkach haraczu na rzecz realizowanej inwestycji na drogach krajowych. Nie tak dawno przecież w ramach poszukiwania sposobu obniżenia kosztów budowy dróg krajowych prominentni przedstawiciele administracji rządowej sugerowali np. przerzucenie kosztów budowy dróg dojazdowych do autostrad, czy dróg ekspresowych na jednostki samorządu. Temat co prawda przycichł, ale może to być tylko wybieg taktyczny i proponowana obecnie nowelizacja – prezentowana pod szczytnymi hasłami – ma właśnie taką sytuację umożliwić. Jeśli tak miałoby się stać, to aktualne brzmienie uzasadnienia projektu będzie trzeba uznać za wyjątkowo cyniczne.

Grzegorz P. Kubalski

Phoca PDF