



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 133/13

Kp 2/13

Warszawa, dnia 29 listopada 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	29. 11. 2013
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2013 r. o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych:

- 1) art. 1 pkt 2 w części dotyczącej art. 10 ust. 5a – 5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy nowelizowanej oraz art. 2 ust. 2 – z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze – z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części dotyczącej art. 10 ust. 5a – 5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy nowelizowanej oraz art. 2 ust. 2 są niezgodne z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych są niezgodne z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa nowelizująca lub zakwestionowana ustawa) w części dotyczącej art. 10 ust. 5a – 5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.; dalej: ustawa nowelizowana lub u.d.p.), a także art. 2 ust. 2 oraz art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy nowelizującej z podanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 1 pkt 2 kwestionowanej ustawy, w części dotyczącej art. 10 ust. 5a – 5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy nowelizowanej, wprowadzają mechanizm „kaskadowego” przekazywania dróg pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (dalej także j.s.t.) oparty o rozstrzygające decyzje organów stanowiących j.s.t. różnych szczebli. Na podstawie wskazanych przepisów sejmiki województw, w drodze uchwały, będą mogły pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka nowo wybudowanej drogi krajowej. Pozbawienie takiego odcinka kategorii drogi wojewódzkiej skutkuje zaliczeniem go drogi powiatowej. Analogicznie rada powiatu, w przypadku zrealizowania powyższego uprawnienia przez sejmik wojewódzki, będzie mogła, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do przekazanego odcinka drogi wojewódzkiej. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Zakwestionowana ustawa reguluje także kwestie związane z nowo wybudowanymi odcinkami dróg wojewódzkich zastępującymi dotychczasowy odcinek takiej drogi. Z chwilą oddania do użytkowania takiego odcinka, ten

dotychczasowy zostaje pozbawiony kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Rada powiatu będzie jednak mogła zastosować mechanizm opisany w poprzednim akapicie, co w konsekwencji doprowadzi do zaliczenia odcinka drogi o proporcjonalnej długości do kategorii drogi gminnej.

Ustawa nowelizująca w art. 2 stanowi o możliwości pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do takiej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy nowelizowanej w brzmieniu dotychczasowym. Taki odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Ustawa nowelizująca dopuszcza w takim przypadku skorzystanie z, przewidzianego w art. 1 pkt 2, mechanizmu „kaskadowego” przekazywania dróg pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. W efekcie możliwe będzie ponowne nadanie temu odcinkowi statusu drogi gminnej.

Istotą zakwestionowanych przepisów jest samodzielne rozstrzygnięcie przez określone organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego o zadaniach jednostek samorządu innych szczebli, związanych z utrzymaniem dróg.

Formułując zarzuty wobec tych przepisów, Prezydent RP podnosi, że, zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja stanowi więc, że zakres zadań powierzonych samorządowi terytorialnemu określają ustawy. Niezbędne jest, w świetle wymogu wynikającego z zasady ustrojowej określonej w art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie tylko zachowanie rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, ale także zapewnienie zupełności regulacji określających przypadki, w których określone zadania wykonują jednostki danego szczebla. W opinii Wnioskodawcy, warunku tego zdaje się nie spełniać regulacja zakwestionowana w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku, bowiem o zakresie zadań

powiatu rozstrzygać ma sejmik województwa, a o zakresie zadań gminy – rada powiatu. Natomiast w odniesieniu do dróg zaliczonych do kategorii gminnych o przeniesieniu zadań na rzecz województwa rozstrzygać ma rada gminy. Zakres przekazywanego zadania związanego z danym odcinkiem drogi może nie mieć funkcjonalnego związku z zaspokajaniem potrzeb określonej wspólnoty w korzystaniu z dróg.

Akceptacja przyjętego w zakwestionowanej ustawie sposobu wyznaczania zakresu obowiązków oznacza – zdaniem Prezydenta RP – przeniesienie na rzecz samorządów określania zakresu zadań realizowanych przez samorzady innego szczebla, w sytuacji gdy Konstytucja, na mocy art. 16 ust. 2, powierza tę funkcję ustawodawcy zwykłemu.

Wnioskodawca podnosi, że Konstytucja w art. 164 ust. 1 uznaje gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, co określa jej rolę na tle innych jednostek. Powiaty ani organy województwa funkcjonujące w systemie samorządowym nie są jednostkami nadrzędnymi nad gminą. Zgodnie z ust. 3 art. 164 ustawy zasadniczej, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy wynika niedopuszczalność określania przez ustawodawcę zadań gminy w sposób uzależniający ich zakres od woli jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla, wyrażonej w formie uchwały organu stanowiącego. W świetle powyższego, wątpliwości Prezydenta RP budzi regulacja uzależniająca w efekcie od decyzji rady powiatu, podjętej w formie uchwały, zakres zadań gminy w sprawach dotyczących dróg gminnych.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że ustawa ustrojowa dotycząca samorządu gminnego – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.) – stanowi w art. 10 ust. 1, że „[w]ykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego”. U.s.g. nie

przewiduje możliwości narzucania gminie w drodze ustawy obowiązku współdziałania z innymi gminami. Zgodnie z art. 8 ust. 2a u.s.g., gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Przyjęte w nowelizującej ustawie rozwiązanie – zdaniem Prezydenta RP – stoi w sprzeczności z podstawowymi instytucjami prawnymi odnoszącymi się do wzajemnych relacji pomiędzy gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli. Zakwestionowana w pkt 1 *petitum* wniosku regulacja, poprzez to, że umożliwi organom samorządu terytorialnego innego szczebla określenie zakresu zadań gmin, wkracza w chroniony na podstawie art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji zakres samodzielności gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego.

Przedstawiony w analizowanym wniosku problem konstytucyjny sprowadza się do umożliwienia, na mocy zakwestionowanej regulacji, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego podejmowania uchwał w przedmiocie pozbawienia odcinków dróg ich kategorii – odpowiednio – wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej, czego skutkiem będzie przeniesienie na jednostkę samorządu innego szczebla zadań związanych z utrzymaniem przekazanego odcinka.

Prezydent RP nie kwestionuje natomiast w swoim wniosku przyjętej w zaskarżonej ustawie zasady, zgodnie z którą obniżeniu o jeden szczebel ulega kategoria odcinka drogi zastępowanego odcinkiem nowo wybudowanym.

Art. 1 i art. 2 ustawy nowelizującej mają następujące brzmienie:

«Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 i 843) w art. 10:

1) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.”;

2) po ust. 5 dodaje się ust. 5a-5f w brzmieniu:

„5a. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej.

5b. Zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

5c. Rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.

5d. Zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

5e. Odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio.

5f. Odcinek drogi powiatowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.”.

Art. 2. 1. Rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

2. Odcinek drogi, o którym mowa w ust. 1, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio.».

Przed dokonaniem merytorycznej oceny zaskarżonych przepisów pod kątem ich zgodności z podanymi wzorcami kontroli zasadne jest skrótowe przedstawienie problematyki uregulowanej w ustawie o drogach publicznych.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne (art. 2 ust. 1 u.d.p.).

Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 1 i 2 u.d.p.).

Do dróg krajowych zalicza się: 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; 2) drogi międzynarodowe; 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych; 5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych; 6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich; 7) drogi o znaczeniu obronnym (art. 5 ust. 1 u.d.p.).

Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 u.d.p., stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych (art. 6 ust. 1 u.d.p.).

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.p., stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 u.d.p.).

Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 u.d.p.).

Podział dróg publicznych na wyróżnione kategorie ma charakter zupełny – każda ze znajdujących się na obszarze kraju dróg publicznych musi być zaliczona do jednej z kategorii dróg wymienionych w omawianej ustawie. Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 u.d.p.).

Nowelizowana ustawa określa tryb zaliczania dróg do poszczególnych kategorii oraz pozbawiania ich dotychczasowej kategorii. Zaliczenie do kategorii dróg krajowych oraz ustalenie ich przebiegu następuje (w porozumieniu z właściwymi ministrami i po zasięgnięciu opinii odpowiednich organów wymienionych w ustawie) na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 i 3 u.d.p.). Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz ustalenie ich przebiegu (również w porozumieniu ze wskazanymi organami i po zasięgnięciu odpowiednich opinii) następuje na podstawie uchwały – odpowiednio – sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy (art. 6 ust. 2 i 3, art. 6a ust. 2 i 3 oraz art. 7 ust. 2 i 3 u.d.p.).

Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii (art. 10 ust. 1 i 3 u.d.p.).

Funkcję zarządcy dróg dla dróg krajowych pełni Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a dla dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych – odpowiednio – zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zakresu działania zarządcy należą sprawy

planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 i 2, art. 20 u.d.p.).

Powierzenie właściwym szczeblom samorządu terytorialnego funkcji zarządcy oraz właściciela dróg publicznych określonych kategorii koresponduje z zakresem zadań własnych, przynależnych poszczególnym szczeblom samorządu.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.), samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym w zakresie dróg publicznych. Samorząd powiatowy wykonuje w tym zakresie określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym – art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.). Natomiast samorząd gminny zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej m.in. w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.).

W wymiarze finansowym obowiązek utrzymania dróg wynika z ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.). Na mocy art. 3 ust. 1 i 2 tej ustawy zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin. Zadania te w odniesieniu do pozostałych kategorii dróg finansowane są – odpowiednio – przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, samorząd województwa i samorząd powiatowy.

Wśród powołanych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli na plan pierwszy wysuwa się art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Decentralizacja władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny

określana jest w art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej jako „uczestniczenie” przezeń w „sprawowaniu” tej władzy, polegające na wykonywaniu „istotnej części zadań publicznych”. Wspólnoty samorządu terytorialnego mają więc charakter podmiotów władczych. Uczestniczenie w sprawowaniu władzy może przybierać różną postać, która musi być skonkretyzowana w dalszych przepisach konstytucyjnych lub ustawowych. Art. 16 Konstytucji nie daje żadnych podstaw do prezentowania tezy o pewnym, immanentnym dla wspólnot samorządu terytorialnego, zakresie działania. Do „wykonujących istotną część zadań publicznych” wspólnot samorządowych w całej pełni odnoszą się konsekwencje zasady legalizmu (art. 7 ustawy zasadniczej), tak więc i wspólnoty te działać muszą „na podstawie i w granicach prawa”. W szczególności tzw. zadania własne wspólnot samorządowych nie wynikają, formalnoprawnie, z „natury rzeczy”, czyli z samej istoty wspólnot samorządowych, lecz stanowią konsekwencje stosownych przepisów prawnych (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, tezy do art. 16, s. 3 – 4).

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 2 Konstytucji, gdyż zakres zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego uzależniają od uchwał organów stanowiących jednostek samorządu innego szczebla w przedmiocie pozbawienia odcinka drogi publicznej dotychczasowej kategorii. Tymczasem ustawa zasadnicza we wskazanym artykule stanowi, że zakres zadań powierzonych samorządowi określają ustawy.

Jako drugi wzorzec kontroli konstytucyjności, Prezydent RP powołał – jedynie w punkcie 1 *petitum* wniosku – art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem gmina jest „podstawową jednostką samorządu terytorialnego” i wykonuje ona „wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. Przypisanie wspólnotom najniższego stopnia w wieloszczeblowej strukturze samorządu terytorialnego podstawowego

charakteru jest zgodne z zasadą subsydiarności, wyrażoną w preambule konstytucyjnej. Podstawowy charakter gmin powinien się demonstrować przede wszystkim w szerokim zakresie ich kompetencji. Wypowiedziane w tym artykule domniemanie kompetencji nie może być „wydrążone” przez znaczące kompetencje jednostek samorządowych wyższego stopnia (*op. cit.*, tezy do art. 164, s. 1 – 2).

Art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej wyraża w najbardziej ogólny sposób zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zasadę tę można rekonstruować dodatkowo z art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Dla ustalenia właściwego rozumienia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego uzasadnione jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (formułowanego zarówno pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jak i Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Nie budzi wątpliwości, że w orzecznictwie tym w sposób jednoznaczny wyrażony został pogląd o braku podstaw do absolutyzowania treści powołanej zasady. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w dyspozycji art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji. W ich świetle, jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności (zob. wyrok z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; por. także wyrok z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K. 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 15).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność ta nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona, co oczywiście nie wyklucza możliwości ustawowego jej ograniczania (por. orzeczenie z dnia 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, OTK w 1996 r., tom II,

poz. 36; wyrok z dnia 15 grudnia 1997 r. sygn. akt K. 13/97, OTK ZU nr 5 – 6/97, poz. 69).

Jak wyżej wspomniano, zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/98, poz. 31).

Skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w ramach ustaw, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji, to określenie to oznacza, iż ustawodawca jest uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, aczkolwiek jego działanie w tym zakresie nie może być dowolne.

Ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego mogą polegać na nałożeniu na tę jednostkę określonego obowiązku, ale wynikać ma to wyłącznie z ustawy. Stanowi to gwarancję niezależności jednostki samorządu od administracji rządowej oraz od innych jednostek samorządu.

Merytoryczną analizę przedstawionych w wniosku Prezydenta RP poglądów oraz podniesionych zarzutów należy rozpocząć od oceny znaczenia uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie pozbawienia odcinka drogi publicznej dotychczasowej kategorii.

Wnioskodawca wskazuje, że, w świetle zaskarżonych przepisów, podjęcie przez odpowiedni organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały o

pozbawieniu odcinka drogi publicznej dotychczasowej kategorii prowadzi do określenia szerszego zakresu zadań realizowanych przez jednostką samorządu terytorialnego innego szczebla, w sytuacji gdy Konstytucja, na mocy art. 16 ust. 2, powierza tę funkcję ustawodawcy zwykłemu.

W powyższej materii możliwe są dwa stanowiska. Jedno z nich zaprezentowane jest we wniosku Prezydenta RP i sprowadza się do identyfikowania uchwały organu j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi publicznej dotychczasowej kategorii z przekazaniem obowiązków związanych z zarządzaniem nią jednostce samorządu terytorialnego innego szczebla. Inaczej ujmując, konsekwencją uchwały będzie zrzeczenie się dotychczasowych obowiązków związanych z utrzymaniem drogi.

Zgodnie z drugim poglądem, nabycie własności odcinka drogi i przekazanie obowiązków związanych z zarządzaniem nim następuje nie w wyniku uchwały o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii, lecz *ex lege*.

Takie stanowisko prezentuje ustawodawca. W trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w dniu 24 lipca 2013 r. rozważano, czy proponowane w ustawie zapisy nie wkraczają „w niezależność pionową, niezależność konstytucyjną poszczególnych jednostek samorządu?”. Uczestniczący w posiedzeniu komisji legislator z Biura Legislacyjnego Sejmu – Jarosław Lichocki stwierdził, że „w kontekście ochrony jednostek samorządu terytorialnego ma znaczenie instytucja zaliczania do określonej kategorii drogi. Zaliczanie zarówno do kategorii drogi wojewódzkiej, jak i powiatowej, jak i gminnej, następuje z mocy ustawy. O tym traktuje odpowiednio ust. 5, ust. 5a, zdanie drugie i 5c, także zdanie drugie. Natomiast trudno opracować mechanizm w ustawie, mechanizm wskazywania, która droga w systemie dróg, albo wojewódzkich, albo powiatowych, będzie tą drogą, która będzie traciła kategorię drogi wojewódzkiej albo powiatowej i będzie zaliczana do kategorii

drogi niższej. Takiego mechanizmu nie jesteśmy w stanie opracować. Dlatego wskazaliśmy podmioty, odpowiednio, sejmik województwa i radę powiatu, które będą decydować o tym, jaki odcinek drogi będzie pozbawiany danej kategorii. Natomiast zaliczanie do określonej kategorii danego odcinka drogi następuje z mocy ustawy” (cytat pochodzi z pliku zatytułowanego „Pełny zapis posiedzenia komisji”, opublikowanego na stronie www.sejm.gov.pl w formacie pdf z oznaczeniem Biuletyn nr: 2158/VII). Zakwestionowaną ustawę Sejm przyjął bez głosów sprzeciwu (przy dwóch głosach wstrzymujących się), a Senat nie wniósł do niej poprawek.

Wykładnię jednostronnego charakteru czynności prawnej zrzeczenia się zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24), w którym dokonał oceny konstytucyjności art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.) w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 408). Zakwestionowany w tej sprawie przepis umożliwiał właścicielowi wyzbycie się własności nieruchomości przez to, że się jej zrzeknie w formie aktu notarialnego. Wówczas gmina, na obszarze której własność jest położona, stawała się jej właścicielem.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym uznał za niecelowe rozstrzygnięcie, czy nabycie własności przez gminę następuje w wyniku czynności prawnej zrzekającego się, czy *ex lege*, albowiem gdy właściciel złoży stosowne oświadczenie woli, gmina staje się właścicielem nieruchomości, bez względu na jej wolę nabycia własności. Praktycznym skutkiem stosowania art. 179 k.c. jest nieuchronne nabywanie przez gminę własności nieruchomości, których właściciele się zrzekli.

Mimo że przedstawione zagadnienie odnosiło się do skutków zrzeczenia się nieruchomości jako czynności cywilnoprawnej a nie publicznoprawnej, to jednak sama ta instytucja pozostaje w związku z niniejszą sprawą.

Organ jednostki samorządu, podejmując uchwałę o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii, jednostronnie decyduje o przeniesieniu jego własności i o zarządzaniu nim przez jednostkę innego szczebla.

Nawet bowiem uznanie zaliczenia odcinka drogi do innej kategorii za następujące z mocy prawa, a nie z woli organu jednostki podejmującego uchwałę o pozbawieniu odcinka drogi publicznej dotychczasowej kategorii, nie może przesłonić rzeczywistego jej skutku. Jeśli organ j.s.t podejmie stosowną uchwałę, to inna jednostka samorządu terytorialnego staje się właścicielem odcinka drogi i przejmuje obowiązki zarządcy, bez względu na jej wolę nabycia własności i realizowania zadania z tym związanego. Jednostka taka nie może sprzeciwić się przejściu odcinka drogi, jej wola jest obojętna. Brak też w przepisach ustawy innych warunków prawnych, od których uzależnione byłoby przekazanie drogi. W konsekwencji praktycznym skutkiem stosowania zakwestionowanej regulacji będzie przekazanie obowiązków związanych z zarządzaniem drogą jednostce innego szczebla samorządu terytorialnego. O tym skutku będzie decydować wyłącznie wola odpowiedniego organu jednostki podejmującego uchwałę o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii.

Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że, oprócz powyższego wyroku, Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie obecnej Konstytucji kilkakrotnie dokonywał oceny konstytucyjności regulacji, przewidujących obligatoryjne przejście na własność jednostek samorządu terytorialnego (w każdym przypadku chodziło o gminy) określonych składników majątkowych (nieruchomości), stanowiących dotąd własność innych podmiotów. Przepisy te w każdym przypadku przewidywały, że na skutek czynności podejmowanych przez podmioty trzecie gmina stawała się właścicielem mienia (nieruchomości), którego dotychczasowy właściciel wyrażał wolę wyzbycia się.

W wyroku z dnia 26 września 2006 r., sygn. K 1/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110), Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z art. 165 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; dalej: EKSL) przepisu art. 8a u.s.g., wprowadzonego w 2004 r., nakładającego na gminy obowiązek nieodpłatnego przejęcia od Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nieruchomości gruntowych, budynkowych oraz lokali wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej, dokonywanego dotychczas na ogólnych zasadach prawa cywilnego na podstawie dobrowolnych umów z jednostkami samorządu terytorialnego. Celem wspomnianego przepisu było przyspieszenie odciążenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z zadania gospodarowania nieruchomościami lokalowymi zbędnymi z punktu widzenia funkcjonowania Agencji, nieprzeznaczonymi na zakwaterowanie Sił Zbrojnych.

Podobnie w wyroku z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. P 31/05 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155), Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z art. 165 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.; dalej: u.z.p.b.m.) w zakresie, w jakim na podstawie art. 40a ust. 10 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.) znajdował zastosowanie do rozszczenia jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa – Lasy Państwowe o zawarcie nieodpłatnej umowy przekazania gminie lokali wraz z gruntami i przynależnościami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu. Trybunał Konstytucyjny uznał wówczas, że ustawodawca nakładając na gminy obowiązek przejmowania wbrew ich woli lokali mieszkalnych, znajdujących się w zasobach Lasów Państwowych, naruszył konstytucyjną zasadę samodzielności gmin.

W wyroku z dnia 21 października 2008 r., sygn. P 2/08 (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139), Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z art. 2 i art. 165 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i 6 EKSL przepisu art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz.

948 ze zm.). Zakwestionowana regulacja dotyczyła przekazywania zakładowych budynków i lokali mieszkalnych będących w zasobach komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” i wzorowana była na ogólnym rozwiązaniu art. 5 ust. 1 u.z.p.b.m., będącym podstawą nieodpłatnego przekazywania nieruchomości gminom przez przedsiębiorstwa państwowe. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotowa regulacja narusza podmiotowość gmin w sferze dokonywania czynności prawnych i dysponowania mieniem. W wyroku tym Trybunał stwierdził: „Zakres dopuszczalnych ingerencji w sferę samodzielności gmin jako jednostek samorządu terytorialnego wyznacza również zasada pomocniczości zawarta w Preambule do Konstytucji. Zasada ta jest ściśle związana z zasadą samorządności (art. 17 ust. 2 Konstytucji). Wynika z niej, że władza (samorząd) wyższego rzędu nie tylko nie powinna ograniczać zadań władz (samorządów) niższego rzędu, ale wręcz odwrotnie: powinna je wspierać i służyć im pomocą w realizacji przydzielonych im zadań publicznych (...) Zgodnie z zasadą pomocniczości władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego (zob. wyrok z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Zasada pomocniczości wymaga, aby ingerencja społeczności większej w rozwiązywanie problemów mniejszej odbywała się na życzenie, z udziałem, a przynajmniej po wysłuchaniu przedstawicieli tej ostatniej, a nie w drodze narzucania jej rozwiązań, które nie muszą okazać się korzystne dla danej społeczności lokalnej. Trudno uznać obowiązek przejęcia niechcianego mienia za pomoc i wsparcie gmin w realizacji przydzielonego im zadania publicznego”.

Kwestionowane we wniosku Prezydenta RP przepisy skutkują ingerencją w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie ich

działalności publicznoprawnej. Do ingerencji w samodzielność j.s.t. dochodzi bowiem w następstwie wszelkich zmian następujących w obrębie ich własności, które są skutkiem działań (uchwał) pochodzących od innych jednostek samorządowych. Wyrażona w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego pozwala również na dokonanie oceny przepisów ograniczających samodzielność na płaszczyźnie publicznoprawnej działalności samorządów.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „prawo własności jednostek samorządu terytorialnego podlega konstytucyjnej ochronie, bo ma wymiar ustrojowy, w takim zakresie, w jakim zabezpiecza samodzielność jednostek samorządu oraz możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Znaczy to, że każdorazowo, gdy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje zarazem na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną” (wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174).

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego, jak już wcześniej sygnalizowano, nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Od strony formalnoprawnej, rozwiązania prawne skutkujące ograniczeniem samodzielności wymagają regulacji rangi ustawowej.

Kwestie związane z zarządzaniem drogami przez poszczególne szczeble j.s.t. uregulowano w ustawach – art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie wojewódzkim, art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g., art. 19 i 20 u.d.p. W ustawie o drogach publicznych uregulowano także materię dotyczącą pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii. Przewidziana procedura wymaga współdziałania jednostek różnego szczebla, gdyż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi przez inny organ do nowej kategorii.

Zakwestionowane we wniosku Prezydenta RP przepisy nie przewidują żadnej formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, między którymi dochodzi do przekazania odcinka drogi publicznej, ani praktycznej możliwości zaskarżenia decyzji organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii.

Przepisy ustawy o drogach publicznych, przy określaniu kryteriów decydujących o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii, posługują się również pojęciami nieostrymi. Na przykład do dróg wojewódzkich zalicza się drogi stanowiące „połączenia między miastami mające znaczenie dla województwa”. Pojęcie „połączenia (...) mające znaczenie” jest bardzo pojemne i dopuszcza w zasadzie dowolną ocenę przydatności drogi dla województwa. Dowolność ta nie jest ograniczona żadnymi kryteriami, które należy uwzględniać dokonując kwalifikacji odcinka drogi. W takiej sytuacji arbitralna decyzja sejmiku województwa, przyjmującego, że dany odcinek drogi publicznej (o proporcjonalnej długości do otrzymanego w zarząd nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej) nie ma znaczenia dla województwa, będzie skutkowałą (oczywiście po przyjęciu uchwały o pozbawieniu tego odcinka dotychczasowej kategorii) przekazaniem go w zarząd jednostce samorządu niższego szczebla. W dalszej kolejności rada powiatu może podjąć uchwałę o pozbawieniu kategorii drogi powiatowej odcinka drogi o proporcjonalnej długości do otrzymanego. Brak jasnych kryteriów warunkujących podjęcie powyższych uchwał może doprowadzić do sytuacji, w której samorząd powiatowy będzie wykonywał, w zakresie dróg publicznych, zadania o charakterze wojewódzkim, a samorząd gminny – zadania o charakterze ponadgminnym.

„Obdarowana” jednostka nie ma praktycznej możliwości zaskarżenia takiej uchwały, gdyż stanowi ona „jedynie” o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii. Nie sposób wówczas wykazać interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały przez j.s.t. niższego szczebla. Natomiast zaliczenie

takiego odcinka drogi do kategorii, którą zarządza ta jednostka, następuje z mocy ustawy.

Regulacja ta tylko pozornie spełnia wymagania stawiane przez przepisy Konstytucji. W rzeczywistości prowadzi ona do wyznaczania zakresu obowiązków realizowanych przez j.s.t. nie przez ustawy a przez jednostki innego szczebla. Jednostka, na rzecz której są przekazywane obowiązki związane z zarządzaniem drogą publiczną, nie może się sprzeciwić ich przejęciu i staje się właścicielem odcinka drogi bez względu na jej wolę i możliwości finansowe. Zakwestionowana regulacja nie określa również żadnych warunków prawnych, od których będzie uzależnione pozbawienie odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii. W najgorszej sytuacji znajdują się przy tym gminy, gdyż nie mają już one komu przekazać odcinków dróg otrzymanych po podjęciu stosownych uchwał przez rady powiatów, a w przypadku skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, odcinek drogi pozbawiony kategorii drogi gminnej może i tak wrócić w ich zarząd (w oparciu o przepis art. 2 ust. 2 zdanie 2 zakwestionowanej ustawy).

Przepisy te naruszają określoną w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w następstwie stosowania przewidzianej w nich procedury jedne jednostki samorządu będą wpływały na wielkość zadania wykonywanego przez jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla. Ponadto stosowanie przepisów, zaskarżonych w punkcie 1 *petitum* wniosku, może doprowadzić do przekazania gminie zadań zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Będzie tak w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy sejmik województwa pozbawi kategorii drogi wojewódzkiej – mający znaczenie dla województwa – odcinek drogi o proporcjonalnej długości do nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej, a następnie rada powiatu pozbawi ten odcinek kategorii drogi powiatowej. Po drugie, gdy rada powiatu pozbawi kategorii drogi powiatowej – mający znaczenie ponadgminne – odcinek drogi o proporcjonalnej długości do nowo

wybudowanego odcinka drogi wojewódzkiej. Wówczas gmina, nie mająca żadnego wpływu na treść uchwał podjętych przez organy jednostek samorządu wyższego szczebla, będzie musiała wykonywać obowiązki dla nich zastrzeżone. Takie rozwiązanie prawne stoi w sprzeczności z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Reasumując, przedstawione we wniosku Prezydenta RP zastrzeżenia względem zakwestionowanych przepisów są trafne. Na aprobatę zasługują również przytoczone we wniosku argumenty. Poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego uregulowanie dokonuje przeniesienia uprawnień przysługujących wyłącznie ustawodawcy, w zakresie określania zadań jednostek samorządu terytorialnego, na rzecz jednostek samorządu innego szczebla, w sytuacji gdy Konstytucja wymaga jednoznacznego określenia tych zadań w akcie prawnym rangi ustawy.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herrand
Zastępca Prokuratora Generalnego