



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2013 r.

Sygn. akt Kp 2/13
BAS-WPTK-2779/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 12. 2013
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25 października 2013 r. (sygn. akt Kp 2/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji;

2) art. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 Konstytucji;

3) art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 2 **nie jest niezgodny** z art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 25 października 2013 r. (dalej: wniosek) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP albo wnioskodawca), złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zakwestionował postanowienia ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca), nowelizującej ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.; dalej: ustawa o drogach albo u.d.p.).

2. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 10 ust. 5 ustawy o drogach odcinek drogi, zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania, zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii dróg gminnych.

Oznacza to, że odcinek drogi nienależący do kategorii drogi gminnej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z mocy prawa zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Przedmiotowy przepis dotyczy wszystkich odcinków dróg, które zostały zastąpione nowo wybudowanymi odcinkami dróg, niezależnie od ich długości, położenia czy pełnionej funkcji. Przepis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach został wprowadzony ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.), w celu wyeliminowania sytuacji, w których zarządca drogi, który wybudował nowe odcinki dróg czy obwodnice, zmuszony jest zarządzać dwoma, równoległe przebiegającymi odcinkami dróg.

Konsekwencją tego uregulowania jest przejęcie obowiązków zarządcy drogi, zastąpionej przez nowo wybudowaną drogę, przez odpowiedni organ samorządu gminnego. Taka konstrukcja była przedmiotem protestów gmin, które otrzymywały w zarząd fragmenty byłych dróg krajowych, których parametry techniczne wymuszały stosowanie wysokich nakładów na ich utrzymanie, co znacznie obciążało budżety samorządowe. Propozycje zmian przepisów dotyczących rozwiązania przewidzianego w art. 10 ust. 5 u.d.p. zostały uwzględnione w trzech odrębnych

projektach ustaw zmieniających u.d.p., które w intencji projektodawców miały służyć rozwiązaniu tego problemu. Były to:

- 1) projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym nr 1031/VII kad., który zakładał, że odcinki dróg zastępowane przez nowo wybudowane odcinki, w chwili oddania nowej drogi do użytkowania, zostałyby *ex lege* zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich;
- 2) projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym nr 1032/VII kad., który przewidywał uchylenie art. 10 ust. 5 (skutkiem przyjęcia takiej regulacji byłoby to, że ustalenie kategorii zastąpionego odcinka drogi następowałoby na zasadach ogólnych, tj. z uwzględnieniem przeznaczenia oraz parametrów drogi);
- 3) projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym nr 1033/VII kad., który zakładał przejmowanie dotychczasowych odcinków dróg krajowych zastąpionych przez nowo wybudowane odcinki przez samorząd powiatowy, odcinków dróg wojewódzkich – przez samorząd powiatowy i odcinków dróg powiatowych przez samorząd gminny.

3. Ustawa zmieniająca, której przepisy są przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, jest efektem kompromisu wypracowanego podczas prac parlamentarnych nad przywołanymi projektami ustaw.

Nieobjęty zaskarżeniem art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej nadaje art. 10 ust. 5 u.d.p. brzmienie, zgodnie z którym odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

Zaskarżony art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej modyfikuje postanowienia u.d.p. w ten sposób, że w art. 10 po ust. 5 dodaje ust. 5a–5f (przy czym zmiana dotycząca ust. 5e zd. 1 oraz ust. 5f nie została objęta wnioskiem) 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”.

4. Wnioskodawca uczynił przedmiotem kontroli również art. 2 ustawy zmieniającej. Przepis ten przyznaje gminom prawo pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do tej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym. Prawo to miałyby być realizowane w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w drodze uchwały rady gminy. Taki odcinek drogi byłby z mocy prawa zaliczany do kategorii drogi wojewódzkiej, przy czym przepisy art. 10 ust. 5a–5d u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą znajdowałyby odpowiednie zastosowanie.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Generalnym zarzutem, jaki podnosi wnioskodawca wobec zakwestionowanych przepisów, jest to, że ustawodawca dopuścił możliwość podejmowania władczych rozstrzygnięć przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, na mocy których odpowiednie odcinki dróg zostają zaliczone odpowiednio do kategorii drogi powiatowej, gminnej i wojewódzkiej (wniosek, s. 6-7) i w konsekwencji dochodzi do zmiany w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego. Taka konstrukcja, przez to, że nie przewiduje zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających

w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, narusza standard wynikający z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Jak wywodzi Prezydent RP, „Akceptacja przyjętego w ustawie z dnia 13 września 2013 r. sposobu wyznaczania zakresu obowiązków oznacza przeniesienie na rzecz samorządów określania zadań realizowanych przez samorządy innego szczebla, w sytuacji gdy Konstytucja na mocy art. 16 ust. 2 powierza tę funkcję ustawodawcy zwykłemu” (wniosek, s. 8).

Jednocześnie, powołując się na argument mający uzasadnić uchybienie art. 16 ust. 2 Konstytucji, Prezydent RP sformułował względem art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej zarzut naruszenia konstytucyjnego standardu ochrony samodzielności gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji).

III. Wzorce kontroli

1. Jako wzorce kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie wnioskodawca wskazał art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi normatywny wyraz zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zgodnie z nim: „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”.

Problematyka samodzielności jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93; orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 8 października 2001 r., sygn. akt K11/01; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjne gwarancje i granice tej samodzielności zostały zrekonstruowane w uzasadnieniu orzeczenia TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego 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. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednocześnie, że samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw” (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 oraz 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne.

W świetle wypowiedzi Trybunału, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym (zob. np. wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05).

Po pierwsze, podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jest możliwość nałożenia na nią określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. Po drugie zaś, ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności (zob. np. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 oraz wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

Jak wywiódł sąd konstytucyjny: „Samodzielność w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych” (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

2. Kolejnymi wzorcami kontroli Prezydent RP uczynił art. 164 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego: „Gmina wykonuje wszystkie

zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. W świetle powołanych unormowań konstytucyjnych, w warunkach wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, podstawowy charakter mają – jako wspólnoty najniższego stopnia – gminy. Jak wskazuje się w doktrynie, podstawowy charakter gmin powinien się demonstrować przede wszystkim w szerokim zakresie ich kompetencji (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 164, s. 1; P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 86). Z takim założeniem koresponduje ustanowione w ust. 3 art. 164 domniemanie kompetencji na rzecz gminy. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając w procesie kontroli zgodności przepisów art. 164 Konstytucji, wypowiadał się przede wszystkim w kwestii ustroju miasta stołecznego Warszawy (zob. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97; 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02) oraz jego kompetencji (wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05), natomiast w odniesieniu do statusu gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, sąd konstytucyjny zajmował się zagadnieniem wymogu regulowania granic gmin w drodze ustawowej (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02).

IV. Analiza zgodności

1. Ustawa o drogach publicznych wyróżnia następujące kategorie dróg publicznych: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe, 4) drogi gminne (art. 2 ust. 1 u.d.p.). Zaliczenie drogi do danej kategorii następuje z uwzględnieniem funkcji pełnionej przez drogę w sieci drogowej. Kryteria, w oparciu o które następuje kategoryzacja drogi, określają art. 5-7 u.d.p.

Pojęcie drogi publicznej zostało zdefiniowane w art. 1 u.d.p. i oznacza „drogę zaliczoną na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych”. Przytoczona definicja wskazuje, że w zakresie regulacji prawnej dróg publicznych zasadnicze znaczenie odgrywa podział dróg publicznych na kategorie. Wyraża się to w dwóch podstawowych aspektach. Po pierwsze, porządkuje sieć drogową w kraju ze względu na funkcje spełniane przez poszczególne drogi. Podział w aspekcie pełnionych

funkcji wyznacza zarazem parametry, którymi odznaczać się musi dana droga. Po drugie, zaliczenie drogi do określonej kategorii przesądza kwestie podmiotu władzy publicznej będącego właścicielem drogi, a w konsekwencji określa podmiot pełniący funkcję zarządcy drogi.

Należy podkreślić, że ustawodawca wyznaczył także kryteria, przesądzające o zaliczeniu drogi do danej kategorii. I tak:

- drogami krajowymi są: 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.);
- drogami wojewódzkimi są drogi niespełniające funkcji przypisanych dla dróg krajowych, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, jak również drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych (art. 6 ust. 1 u.d.p.);
- drogami powiatowymi są drogi niespełniające funkcji przypisanych dla dróg krajowych i wojewódzkich, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 u.d.p.);
- drogami gminnymi są 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.).

W dalszej kolejności ustawodawca określił tryb zaliczania dróg do poszczególnych kategorii. Zaliczenie do kategorii dróg krajowych następuje na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 u.d.p., przy czym wyznaczenie sieci autostrad i dróg ekspresowych następuje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów – por. art. 4a ust. 1 u.d.p.); w tym samym trybie następuje ustalenie przebiegu istniejących dróg krajowych (art. 5 ust. 3 u.d.p.). Natomiast zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz ustalenie przebiegu tych dróg następuje na podstawie uchwały podjętej przez – odpowiednio – właściwy sejmik województwa, radę powiatu i radę gminy (art. 6 ust. 2-3, art. 6a ust. 2-3 i art. 7 ust. 2-3 u.d.p.). W analogicznym trybie następuje pozbawienie drogi jej dotychczasowej kategorii, przy czym – poza przypadkiem

wyłączenia drogi z użytkowania – jest to możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Ustawa reguluje także kwestię własności dróg, jak również organów właściwych w sprawie zarządzania drogami. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, zaś drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 1-2 u.d.p.). Funkcję zarządcy drogi dla dróg krajowych pełni Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa; powiatowych – zarząd powiatu i gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zakresu działania zarządcy należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg danej kategorii (art. 19 ust. 1 i 2 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. I tak, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym w zakresie dróg publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.; dalej: u.s.w.); samorząd powiatowy – wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. dróg publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; dalej: u.s.p.); samorząd gminny – zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty lokalnej m.in. w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.)

W wymiarze finansowym – w odniesieniu do stanowiących przedmiot niniejszego postępowania dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich – obowiązek ich utrzymania przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.).

2. Zważywszy, że wnioskodawca ograniczył swoje zarzuty do kwestii formalnej, nałożenia zadań na gminy, powiaty i województwa bez zachowania formy

ustawowej, zasadny jest pogląd, zgodnie z którym ocena zgodności kwestionowanej regulacji z art. 16 ust. 2 Konstytucji powinna zostać przeprowadzona poprzez konfrontację z wymogiem ustawowego określenia zadań (obowiązków) jednostek samorządu terytorialnego. Za przeprowadzeniem analizy w tak ograniczonym zakresie przemawia również to, że Prezydent RP nie kwestionuje samej koncepcji przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego odcinków dróg (poprzez zmianę ich kategorii), która swój normatywny wyraz znalazła w art. 1 pkt 1 oraz art. 1 pkt 2, w części odnoszącej się do art. 10 ust. 5e zdanie pierwsze oraz art. 10 ust. 5f u.d.p., ustawy zmieniającej.

Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że ustawa zmieniająca przewiduje dwa tryby pozbawienia dróg publicznych danej kategorii.

Pierwszy z nich, uregulowany w zakwestionowanych przepisach, przewiduje możliwość podjęcia uchwały przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego o dekategoriowaniu drogi publicznej i ma charakter fakultatywny. Drugi natomiast jest mechanizmem, który dokonuje się *ex lege*, ustawodawca wyraźnie wskazuje, że:

a) „Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej” (art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej);

b) „Odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej” (art. 10 ust. 5e zdanie pierwsze u.d.p. dodany na mocy art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej);

c) „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. 10 ust. 5f u.d.p. dodany na mocy art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Podsumowując, wnioskodawca nie neguje obligatoryjnego przejścia na własność jednostek samorządu terytorialnego określonych składników majątkowych w postaci fragmentów dróg i jednoczesnego obarczenia jednostek kosztami związanymi z ich zarządzeniem.

3. Przechodząc do analizy zakwestionowanych przepisów z perspektywy zachowania wymogu ustawowej formy nałożenia zadania administrowania nowym

odcinkiem drogi na jednostkę samorządu terytorialnego, należy stwierdzić co następuje.

Podstawowa procedura zmiany kategorii drogi publicznej (w obrębie dróg samorządowych) zakłada współpracę jednostki, która drogą aktualnie zarządza oraz jednostki, która chce drogę przejąć (zob. prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 205/05). Powyższe ustalenie wynika z postanowień art. 10 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2, art. 6a ust. 2 i art. 7 ust. 2 u.d.p., zgodnie z którymi organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii, a zatem organem właściwym do zaliczenia drogi do kategorii drogi krajowej jest minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, drogi wojewódzkiej – sejmik województwa, drogi powiatowej – rada powiatu, natomiast drogi gminnej – rada gminy. Dla przykładu, nadanie drodze dotychczas gminnej kategorii drogi powiatowej wymaga najpierw pozbawienia tej drogi kategorii gminnej przez radę gminy, a następnie nadanie tej drodze kategorii powiatowej przez właściwą radę powiatu. Oznacza to zgodę zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego na zmianę kategorii drogi, która przesądza jednocześnie o zmianie w sferze uprawnień i obowiązków względem danego odcinka drogi.

Pozostawienie regulacji u.d.p. w takim kształcie, jak opisany powyżej, w sytuacji zmiany kategorii dróg w związku z oddaniem do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej mogłoby spowodować sytuację, w której zarządzająca drogami krajowymi Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w wypadku braku zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego, byłaby zmuszona do zarządzania fragmentem drogi równoległym do nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej, który, na mocy rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu, przestał należeć do kategorii drogi krajowej.

Z tego względu ustawodawca wprowadził w art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej rozwiązanie, zgodnie z którym odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony z mocy prawa dotychczasowej kategorii i zaliczony (*ex lege*) do kategorii drogi wojewódzkiej. Stanowi to odejście od dotychczasowej zasady uwłaszczania gmin przedmiotowymi odcinkami dróg krajowych. Przyjęte rozwiązanie koresponduje z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym koncentracja

przekazanych samorządowi uprawnień powinna następować na tym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, na którym zostanie zapewniona zdolność wykonywania zadań publicznych (zob. wyroki TK z: 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02; 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05).

Zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy przewidują natomiast możliwość podjęcia przez sejmik województwa uchwały o pozbawieniu kategorii drogi wojewódzkiej tego odcinka (albo proporcjonalnego odcinka, czyli takiego samego co do długości) drogi wojewódzkiej, który przypadł województwu w trybie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Zgodnie ze zdaniem drugim ust. 5a art. 10 u.d.p. (dodanym ustawą zmieniającą), ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje z mocy prawa zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Analogiczne uprawnienie przewiduje dla rady powiatu art. 10 ust. 5c u.d.p. (dodany ustawą zmieniającą), w wypadku skorzystania z niego, również z mocy prawa, odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.

W świetle art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, rada gminy może podjąć uchwałę o pozbawieniu kategorii drogi gminnej tego odcinka drogi, który gmina otrzymała w wyniku zastosowania mechanizmu z art. 10 ust. 5 u.d.p. aktualnym w brzmieniu. Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 2 ustawy zmieniającej ten odcinek drogi zostaje zaliczony *ex lege* do kategorii drogi wojewódzkiej, przy czym zarówno sejmik województwa, jak i rada powiatu mogą ponownie skorzystać z mechanizmu uregulowanego w dodanych do u.d.p. art. 10 ust. 5a i ust. 5c.

Z perspektywy zarzutów sformułowanych przez Prezydenta RP we wniosku wszczynającym postępowanie w niniejszej sprawie istotne jest to, że – w świetle zakwestionowanej regulacji – jakkolwiek pozbawienie określonej kategorii drogi publicznej następuje na mocy uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, to jednak uchwały te są podejmowane z uwzględnieniem ustawowych kryteriów przesądzających o przyznaniu danej drodze określonej kategorii, zaś zaliczenie danej (pozbawionej dotychczasowej kategorii) drogi do nowej kategorii następuje z mocy ustawy.

W świetle poczynionych ustaleń, pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym określone odcinki dróg zostają przypisane do innej kategorii drogi samorządowej na mocy rozstrzygnięć podejmowanych przez organy stanowiące – w ocenie Sejmu – nie może być uznany za trafny.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, uchwały w przedmiocie pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii nie są oparte na swobodnym uznaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Trzeba podkreślić, że ustawodawca wyraźnie wskazał jakie kryteria powinna posiadać droga określonej kategorii (droga krajowa – art. 5 ust. 1 u.d.p.; droga wojewódzka – art. 6 ust. 1 u.d.p.; droga powiatowa – art. 6a ust. 1 u.d.p. i droga gminna – art. 7 ust. 1 u.d.p.). Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 2 u.d.p. „Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym dla zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii”. Przepisy ustawy zmieniającej w żadnej mierze nie modyfikują, ani tym bardziej nie wyłączają przesłanek pozwalających zaliczyć dany odcinek drogi do konkretnej kategorii. Jednocześnie należy podkreślić – zważywszy, że jednostki samorządu terytorialnego, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonują „istotną część zadań publicznych” – iż należy do nich odnosić konsekwencje zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), innymi słowy jednostki te muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Podejmując uchwałę o pozbawieniu kategorii określonego odcinka drogi publicznej, w świetle ustawowych konsekwencji dla dalszej jego kategoryzacji, organy jednostek samorządu terytorialnego muszą uwzględniać jego parametry i funkcję jaką pełni on w sieci dróg publicznych, w szczególności w perspektywie ustawowych przesłanek zaliczania dróg do określonej kategorii.

Warto w tym miejscu podkreślić, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii podlegają nadzorowi z punktu widzenia ich legalności, sprawowanemu przez wojewodę (zob. art. 90 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 78 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 81 w zw. z art. 82 ust. 1 u.s.w.). Co jednak istotniejsze z perspektywy zarzutów wnioskodawcy, jednostkom samorządu terytorialnego, które z mocy prawa stawałyby się beneficjentami odcinków dróg, z uwagi na zmiany ich kategorii w drodze uchwał rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, z uwagi na naruszenie ich interesu prawnego przepisami powziętej uchwały (zob. art. 101 u.s.g.; art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.). W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować przysługującą im na mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji sądową ochronę samodzielności. Zakwestionowane przepisy nie wyłączają bowiem możliwości uruchomienia sądowej kontroli przedmiotowych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

4. Postanowienia wprowadzane przez ustawę zmieniającą – na co zwracano uwagę w trakcie prac parlamentarnych – nie zakładają automatyzmu utraty przez daną drogę kategorii drogi wojewódzkiej albo powiatowej (a w przypadku drogi zaliczonej do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym – gminnej) ani automatyzmu jej konwersji na drogę niższej kategorii (zob. biuletyn z posiedzenia sejmowych Komisji: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 24 lipca 2013 r. [nr] 2158/VII kad., s. 12). Decyzja w tym zakresie może być podjęta przez właściwe organy samorządu terytorialnego, ale powinna być poparta stosownym rozeznaniem w zakresie dróg publicznych pozostających w zarządzie samorządu województwa, powiatu i gminy.

Przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązanie pozwala na prowadzenie polityki w zakresie dróg publicznych dostosowanej do regionalnych i lokalnych potrzeb poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Kontestowana przez wnioskodawcę regulacja daje bowiem organom możliwość pozbawienia danej kategorii określonego odcinka drogi, nie stanowi zaś w tym zakresie obowiązku.

Jednocześnie wypada dodać, że – ze względów pragmatycznych – trudno byłoby wyobrazić sobie regulację, w myśl której do pozbawienia kategorii jakiegokolwiek z dróg na obszarze kraju mogłoby dojść wyłącznie na mocy ustawy. Nie jest również możliwe opracowanie ustawowego mechanizmu, w oparciu o który dochodziłoby do dekategoriowania odcinków dróg, z tych względów ustawodawca pozostawił to zadanie dotychczasowym zarządom tych dróg (zob. biuletyn z posiedzenia sejmowych Komisji: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 24 lipca 2013 r. [nr] 2158/VII kad., s. 12).

Podsumowując, zważywszy, że przepisy rangi ustawowej stanowią podstawę zaliczenia określonych w nich odcinków dróg do danej kategorii dróg publicznych: wojewódzkich, powiatowych i gminnych, zaś uprzednia wobec tego zaliczenia decyzja organów samorządu terytorialnego o pozbawieniu drogi danej kategorii podejmowana jest na podstawie ściśle określonych kryteriów ustawowych, podlegających sądowej kontroli, Sejm zajmuje stanowisko, że zachowany został standard ustawowego określania zadań jednostek samorządu terytorialnego.

W konsekwencji tych ustaleń należy wniesić o stwierdzenie, że art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p., oraz art. 2 ustawy zmieniającej są zgodne z art. 16 ust. 2 Konstytucji

5. Odnosząc się do problemu zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, w świetle przedmiotu zaskarżenia oraz przywołanych przez wnioskodawcę zarzutów, Sejm podaje w wątpliwość adekwatność powołanego w charakterze wzorca kontroli art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że regulacja zawarta w art. 1 pkt 2, w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p., oraz art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej w żaden sposób nie kwestionuje pozycji ustrojowej gminy jak jednostki samorządu terytorialnego o podstawowym charakterze. W opinii Sejmu, mamy do czynienia z sytuacją odwrotną, bowiem zakwestionowana regulacja zmierza do wykrystalizowania się takiego stanu rzeczy, że drogi publiczne, które nie pozostają w zarządzie samorządu województwa lub powiatowego, są przekazywane (w przypadku dróg wojewódzkich – kaskadowo, za pośrednictwem powiatów) gminom. Rozwiązanie takie stanowi realizację konstytucyjnej zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji).

Zarówno z literalnego brzmienia art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, jak i z wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego odnośnie tego wzorca kontroli nie wynika postulowana przez wnioskodawcę teza, że z podstawowego charakteru gminy i zasady domniemania jej kompetencji 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” (wniosek, s. 9). Zdaniem Sejmu wskazany jako wzorzec kontroli art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji nie zawiera treści normatywnych przypisywanych mu przez Prezydenta RP, które – jak się wydaje – wiązać należy raczej z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego.

Z uwagi na powyższe, argumentem, wspierającym tezę o braku symetrii przedmiotowej między zaskarżonymi przepisami a art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji (której istnienie warunkuje dokonanie oceny konstytucyjności) jest to, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przywołane postanowienia Konstytucji nie są wskazywane jako podstawa normatywna samodzielności samorządu terytorialnego. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że: „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” (wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; por. także wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 i 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98). Ponadto, sąd konstytucyjny, odczytując treść zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i podzielając w tym względzie pogląd wyrażony w doktrynie (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 6), podkreślił, że atrybutami zapewniającymi niezależność samorządu terytorialnego, są m.in.: 1) wyposażenie w osobowość prawną (art. 165 ust. 1 Konstytucji); 2) wyposażenie w majątek (art. 165 ust. 1 Konstytucji); 3) wybór organów przez członków wspólnoty samorządowej (art. 169 Konstytucji); 4) odrębność finansowa w systemie finansów publicznych wraz z koniecznością zapewnienia samorządowi odpowiednich źródeł dochodów (art. 167 Konstytucji); 5) poddanie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ochronie sądowej, co wyraża się m.in. w przyznaniu uprawnienia do inicjowania postępowania sądowego w przypadku ingerencji w sferę samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji), zob. m.in. wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00.

W przekonaniu Sejmu sytuacja istniejąca na tle rozpatrywanej sprawy nie daje podstaw do zakwestionowania domniemania konstytucyjności kontrolowanych przepisów w oparciu o art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Sejm wnosi o uznanie, że art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p., oraz art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej **nie są niezgodne** z art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz