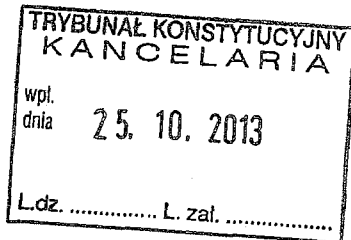




Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 25 października 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją **ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych.**

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

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

UZASADNIENIE

W dniu 4 października 2013 r. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Uchwalona ustawa jest efektem prac parlamentarnych nad 3 poselskimi projektami ustaw:

- o zmianie ustawy o drogach publicznych, wniesionym w dniu 25 października 2012 r. (druk nr 1031);
- o zmianie ustawy o drogach publicznych, wniesionym w dniu 6 listopada 2012 r. (druk nr 1032);
- o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wniesionym w dniu 23 listopada 2013 r. (druk nr 1033).

Wymienione wyżej projekty ustaw zawierały propozycje legislacyjne dotyczące uregulowania kwestii zmiany kategorii odcinka drogi w przypadku zastąpienia go nowo wybudowanym odcinkiem drogi.

Każdy z projektów przewidywał odmienne rozwiązanie problemów związanych z przekazywaniem, z mocy prawa, gminom odcinków dróg zastępowanych nowo wybudowanymi odcinkami dróg, z chwilą oddania ich do użytkowania. Drogi takie automatycznie tracą swoją dotychczasową kategorię i stają się drogami gminnymi. Rozwiązanie obowiązujące od listopada 2003 r. (*art.10 ust. 5 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 200, poz. 1953*) było szeroko krytykowane przez samorządy gminne. Regulacja ta poddana została, w trybie kontroli następczej, ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, w wyroku z dnia 6 września 2005 r. (sygn. akt K 46/04) stwierdził zgodność art. 10 ust. 5 z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wzorcem kontroli konstytucyjności były przepisy odnoszące się do zasad finansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl obowiązującego od blisko 10 lat rozwiązania, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 i 843) odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Uchwalona w dniu 13 września 2013 r. nowelizacja ustawy o drogach publicznych wprowadza, w zakwestionowanym w petitum wniosku art. 1 pkt 2 (dodane w art. 10 ust. 5a – 5d i ust. 5e zdanie drugie) mechanizm kaskadowego przekazywania dróg pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oparty o rozstrzygające decyzje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli. Obowiązujący obecnie mechanizm sprowadzający się do automatycznego przekazywania gminom dotychczasowych odcinków dróg, po oddaniu do eksploatacji nowo wybudowanych, zastępuje się nieznaną systemowi prawa konstrukcją prawną sprowadzającą się do władczych rozstrzygnięć jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla, na mocy których dany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej (art. 1 pkt 2 zakwestionowanej ustawy). Na podstawie wskazanych wyżej przepisów sejmiki województw, w drodze uchwały, będą mogły pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka „nowej” drogi krajowej. Pozbawienie danego odcinka drogi kategorii drogi wojewódzkiej, o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej nowo wybudowanej, skutkuje zaliczeniem danego odcinka do drogi powiatowej (art. 10 ust. 5a zdanie drugie). O zamiarze podjęcia przedmiotowej uchwały zarząd województwa będzie musiał poinformować zarząd powiatu w terminie co najmniej 30 dni przed jej podjęciem (art. 10 ust. 5b).

Analogiczne uprawnienia ustawodawca przyznał organom samorządów powiatowych – radom powiatów (art. 10 ust. 5c). W przypadku zrealizowania uprawnienia przez sejmik województwa polegającego na przekazaniu powiatowi proporcjonalnego odcinka drogi wojewódzkiej, rada powiatu będzie mogła, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do przekazanej drogi wojewódzkiej. Taki odcinek drogi powiatowej zostanie zaliczony do drogi gminnej (art. 10 ust. 5c zdanie drugie). W razie zamiaru skorzystania przez radę powiatu

z uprawnienia, o którym mowa w art. 10 ust. 5c zarząd powiatu będzie obowiązany powiadomić o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie co najmniej 30 dni przed podjęciem uchwały (art. 10 ust. 5d).

Zakwestionowana ustawa reguluje także kwestie związane z nowo wybudowanymi odcinkami dróg wojewódzkich (art. 10 ust. 5e). Z chwilą oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi wojewódzkiej zastępującego dotychczasowy odcinek drogi, odcinek takiej drogi będzie pozbawiony dotychczasowej kategorii i zostanie zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Rada powiatu będzie jednak mogła zastosować mechanizm opisany w ust. 5c i 5d art. 10, a więc scedować obowiązki związane z utrzymaniem określonego odcinka drogi na gminę.

Poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego ustawa w art. 2 ust. 1 stanowi o możliwości pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do takiej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu dotychczasowym. Decyzję w tej sprawie rada gminy może podjąć w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Taki odcinek drogi, na mocy ust. 2 zdanie pierwsze art. 2, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. To ograniczone czasem uprawnienie gmin ma przyczynić się do poprawy ich sytuacji, zwłaszcza finansowej związanej z utrzymaniem przekazanych im dróg krajowych. Wskazać jednak należy, że na mocy ust. 2 art. 2, w przypadku podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały, której skutkiem będzie przejęcie przez województwo danego odcinka drogi możliwe jest działanie odwrotne, którego skutkiem będzie nadanie w efekcie określonemu odcinkowi drogi statusu drogi gminnej. Przesądza o tym zdanie drugie ust. 2 art. 2, zgodnie z którym przepisy art. 10 ust. 5a – 5d stosuje się odpowiednio.

Z praktycznego punktu widzenia oznacza to, że w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy gmina może wyłączyć się z zarządu nad drogą przekazaną jej z mocy prawa na podstawie art. 10 ust. 5, w brzmieniu nadanym

nowelą z dnia 14 listopada 2003 r., ale droga taka w określonej proporcji może „wrócić” do niej, jeżeli stosowne uchwały podejmą sejmik województwa i rada powiatu. Oznacza to, że prawodawca wprowadził regulację, która w rzeczywistości może jedynie w ograniczonym stopniu wpłynąć na zakres obowiązków gmin związanych z utrzymywaniem dróg przekazanych gminom z mocy prawa na podstawie dotychczasowych przepisów.

W tym miejscu zasadne jest odnotowanie stanowiska Rady Ministrów (nr DSPA-140-10(5)/13) wobec poselskich projektów ustaw zawartych w drukach nr 1031, nr 1032 i nr 1033, które wpłynęło do Sejmu w dniu 27 marca 2013 r. Zawarte jest nim istotne stwierdzenie. W pkt 4.3 stanowiska Rady Ministrów dotyczącym projektu z druku 1033 wskazano *”Należy bowiem zakładać brak zgody jednostek samorządu terytorialnego na zaliczenie odcinka danej drogi do innej niż krajowa kategorii dróg publicznych, co prowadzi do sytuacji, w której zarządca drogi zarządzający odcinkiem drogi zastąpionym nowym odcinkiem drogi np. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nadal zarządzać będzie dwoma odcinkami dróg”*. Wynika z tego wiedza, że jednostki samorządu terytorialnego nie będą zainteresowane przejmowaniem dróg ze względu na koszty związane z ich utrzymaniem. Wykonywanie zadań właściciela i zarządcy drogi wymaga bowiem nakładów.

W świetle powyższego niezrozumiałe są racje przemawiające za rozwiązaniem zawartym w art. 2 ust. 2 ustawy. Niezależnie od tego, że ocena racjonalności działań prawodawcy nie podlega ocenie prawnokonstytucyjnej wskazanie tej okoliczności jest istotne w kontekście ciężarów nakładanych na gminy. Możliwe jest faktyczne zakwestionowanie decyzji rad gmin i przekazanie gminom z powrotem, przez województwo i powiat, w zarząd dróg przejętych przez gminy począwszy od listopada 2003r. na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych wzbudziła wątpliwości

i zastrzeżenia szeregu jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji zrzeszających te jednostki. Podmioty te podnosiły m.in., że przewidziana procedura zmiany kategorii dróg pociągająca za sobą zmianę zarządcy narusza autonomię jednostek samorządu terytorialnego. Ich zdaniem podjęcie przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego uchwały zmieniającej kategorię drogi oznacza dla innej jednostki jednoczesne nałożenie nowych zadań związanych z utrzymaniem tej drogi. Nakładanie tych zadań może mieć miejsce poprzez uchwalenie stosownej ustawy, a nie w drodze podjęcia uchwały przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. W świetle prawa bowiem wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na szczebel, są sobie równe.

Z apelem o niepodpisywanie ustawy wystąpiły do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podmioty reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego.

I. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 2 w części dotyczącej art. 10 ust. 5a – 5d i ust. 5e zdanie drugie oraz art. 2 ust. 2 z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 10 ust. 5 nadanym art. 1 pkt 1 zakwestionowanej ustawy odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii drogi i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Poddane kontroli przepisy wskazane w pkt 1 petitum wniosku przewidują możliwość podejmowania władczych rozstrzygnięć przez organy stanowiące – sejmik województwa i radę powiatu – na mocy których określone odcinki dróg zostają zaliczone odpowiednio do kategorii drogi powiatowej i do kategorii drogi gminnej. Przepis zawarty w art. 2 ust. 1 stanowi zaś podstawę do pozbawienia przez radę gminy kategorii drogi gminnej odcinka drogi przekazanej gminie na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w dotychczasowym brzmieniu. Istotą zakwestionowanych przepisów jest

samodzielne rozstrzygnięcie przez określone organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego o zadaniach jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli.

1. Zarzut niezgodności z art. 16 ust. 2 Konstytucji

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji *samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przystępującą 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 Konstytucji, nie tylko zachowania 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 samorządu terytorialnego danego szczebla. Warunku tego zdaje się nie spełniać zakwestionowana w pkt 1 petitum wniosku regulacja, bowiem o zakresie zadań jednostki samorządu terytorialnego jaką jest powiat rozstrzygać ma sejmik województwa, a o zakresie zadań gminy rada powiatu. W odniesieniu do dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych o przeniesieniu zadań na rzecz województwa rozstrzygać ma rada gminy. Dodatkowo wskazać należy, że decyzje takie mają dyskrecyjny charakter, a zakres przekazywanego zadania związanego z danym odcinkiem drogi może nie mieć funkcjonalnego związku z zaspokajaniem potrzeb określonej wspólnoty w zakresie korzystania z dróg. Każde zadanie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) musi mieć wyraźną podstawę w ustawie. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają nad sobą żadnego nadrzędnego podmiotu, który mógłby wyznaczać ich zakres zadań. Zadania publiczne realizowane przez nie powinny

wynikać wprost z ustawy (i ewentualnie konkretyzowane być w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego). Oznacza to obowiązek ustawodawcy zwykłego, którego istotą jest określenie zadań poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego bez możliwości przekazywania podejmowania decyzji w tych sprawach organom samorządu terytorialnego innego stopnia. Ustrojodawca powierzył bowiem właśnie ustawodawcy zwykłemu określanie zadań i kompetencji jednostkom samorządu. 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.

2. Zarzut niezgodności z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji *podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina*, ust. 3 art. 164 stanowi, że *gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego*. Jak podkreśla się, Konstytucja uznaje gminę za podstawową jednostkę samorządu, co określa jej rolę na tle innych jednostek (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, B. Banaszak, Warszawa, s.746*). Podstawowe jednostki jakimi są gminy nie mają jednostek nadrzędnych nad sobą. Nie są więc nimi także pozostałe jednostki samorządu – powiaty ani też organy województwa funkcjonujące w systemie samorządowym. Zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy nie tylko chroni gminę przed wkraczaniem w jej zadania przez inne organy, w tym jednostki samorządowe innych szczebli. Przyjąć można, że wynika z niej także 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 budzi regulacja uzależniająca w efekcie od decyzji rady powiatu, podjętej w formie uchwały, zakres zadań gminy w sprawach dotyczących dróg gminnych. Zwrócić przy tym należy uwagę, że ustawa ustrojowa dotycząca samorządu gminnego – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – stanowi w art. 10 ust. 1, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Z kolei ust. 2 art. 10 stanowi, że gminy mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje jednak możliwości narzucenia gminie obowiązku współdziałania z innymi gminami w drodze ustawy. Zgodnie z art. 8 ust. 2a gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa ale tylko na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Przyjęte w zakwestionowanej ustawie rozwiązanie stoi w sprzeczności z podstawowymi instytucjami prawnymi odnoszącymi się do wzajemnych relacji pomiędzy gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli. Zakwestionowane regulacje przez to, że umożliwiają organom samorządu terytorialnego innego szczebla określenie zadań gmin, wkraczają w chroniony na podstawie art. 164 Konstytucji zakres samodzielności gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego.

II. Zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze z art. 16 ust. 2 Konstytucji

Jak wskazano w części I pkt 1 uzasadnienia wniosku, w świetle wymogu wynikającego z zasady ustrojowej określonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest 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 samorządu terytorialnego danego szczebla. Właśnie ze względów wskazanych powyżej za budzącą wątpliwości co do zgodności z art. 16 ust. 2 Konstytucji uznać należy regulację zawartą w art. 2 ust. 1 zakwestionowanej ustawy, na mocy której rada gminy może podjąć uchwałę o pozbawieniu kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu dotychczasowym. Również w tym przypadku ustawodawca powierzył organowi jednostki samorządu terytorialnego – radzie gminy rozstrzygnięcie o zakresie zadań wykonywanych przez organ samorządowy innego szczebla – województwa (ust. 2 zdanie pierwsze art. 2). Taka konstrukcja prawna, niezależnie od okoliczności jaką stanowi przekazanie, w tym przypadku zadań przez gminę, będącą podstawową jednostką samorządu terytorialnego organowi samorządu terytorialnego wyższego szczebla, stoi w kolizji z zasadą wyprowadzaną z art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą zakres zadań jednostki samorządu terytorialnego określać powinna ustawa.

W moim przekonaniu z zakwestionowaną ustawą, mimo że jej zakres przedmiotowy jest wąski bo obejmuje ona jedynie kwestie związane z zarządzaniem określonymi odcinkami dróg, wiąże się niezwykle istotny problem ustrojowy. Dotyczy on sposobu wykonywania uprawnień określonych w Konstytucji. Poddana kontroli Trybunału ustawa dokonuje przeniesienia uprawnień przysługujących państwu, w zakresie określania zadań jednostek samorządu terytorialnego, na rzecz jednostek samorządu innego szczebla. Następuje to w formie swoistej delegacji tych uprawnień stanowiącej tytuł do samodzielnego decydowania o zadaniach jednostek samorządowych innych szczebli przez organ stanowiące województwa, powiatu i gminy. Dotychczasowa praktyka prawotwórcza nie przewidywała scedowania przez organ władzy ustawodawczej uprawnienia do kreowania zadań poszczególnych

szczebli samorządu terytorialnego na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego innego szczebla. Regulacja, której konsekwencją jest wycofanie się przez ustawodawcę z kompetencji powierzonej mu wprost przez Konstytucję prowadzi do sytuacji, w której ustawa wyznacza jedynie ramy, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać wzajemnie zadania. Wydaje się, że takie rozwiązanie, pomijając w tym miejscu stronę merytoryczną, budzi poważne wątpliwości konstytucyjne.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych.



Bronisław Komorowski