



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 54/12
BAS-WPTK-34/13

Warszawa, dnia 12 lipca 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	12. 07. 2013
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 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 Rady Gminy Stare Czarnowo, Rady Gminy Bielice, Rady Miejskiej w Pyrzycach, Rady Miejskiej w Lipianach, Rady Miejskiej w Myśliborzu i Rady Gminy Nowogródek Pomorski z 22 marca 2011 r. (sygn. akt K 54/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013, poz. 260):

- **jest niezgodny** z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, jak również z art. 4 ust. 2 i ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607);
- **nie jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 22 marca 2011 r. Rada Gminy Stare Czarnowo, Rada Gminy Bielice, Rada Miejska w Pyrzycach, Rada Miejska w Lipianach, Rada Miejska w Myśliborzu i Rada Gminy Nowogródek Pomorski (dalej wnioskodawcy lub skarżące gminy) wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013, poz. 260; dalej: ustawa, ustawa o drogach publicznych albo u.d.p.) z art. 165, art. 2, art. 16 ust. 2, art. 32 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

Zarządzeniem sędziego TK z 20 grudnia 2012 r. wniosek skarżących gmin, po przeprowadzeniu kontroli wstępnej, został skierowany do merytorycznego rozpoznania. W zarządzeniu sprecyzowano, że wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są: art. 2, art. 16 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL.

2. Przedmiot kontroli stanowi art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu: „Odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej”.

Kwestionowany przez skarżące gminy art. 10 ust. 5 u.d.p. ustanawia szczególne zasady określania kategorii drogi publicznej odnoszące się do tych dróg, które zostały zastąpione nowo wybudowanym odcinkiem drogi. Odmienności w tym względzie polegają na tym, że zaliczenie w opisanym przypadku do kategorii drogi publicznej następuje *ex lege*, z chwilą oddania nowo wybudowanego odcinka do użytkowania. We wszystkich pozostałych sytuacjach, a więc gdy nie występuje „zastąpienie drogi przez nowo wybudowany odcinek drogi” zaliczenie do kategorii drogi gminnej wymaga uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 u.d.p.).

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „nowo wybudowanego odcinka drogi” (por. R. Stachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012,

s. 68). Okoliczności zastosowania tego przepisu nakazują przyjąć, że dotyczy to sytuacji, gdy w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącej drogi (w ciągu tej drogi) została wybudowana nowa droga z założeniem, że ma ona przejąć funkcję zastępowanego odcinka, przy równoczesnym pozostawieniu zastępowanego odcinka w sieci dróg. W szczególności dotyczy to budowy obwodnic wokół miast. Ustawodawca nie sprecyzował kategorii drogi, która zostaje zastąpiona nową drogą. Zatem może chodzić o wszystkie kategorie dróg publicznych (w praktyce drogi inne niż gminne).

Wymaga podkreślenia, że zaliczenie do kategorii drogi gminnej powoduje istotne konsekwencje wobec gmin – po pierwsze, droga publiczna przechodzi na własność gminy (art. 2a ust. 2 u.d.p.), po drugie, gmina staje się zarządcą drogi, z czym związany jest – w szczególności – obowiązek utrzymania drogi.

Obecne brzmienie art. 10 ust. 5 u.d.p. zostało nadane w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta weszła w życie 9 grudnia 2003 r.

3. W charakterze uzupełnienia trzeba wskazać, że u podstaw zainicjowania kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie legł konkretny stan faktyczny, w którym kwestionowany art. 10 ust. 5 u.d.p. znalazł zastosowanie w stosunku do skarżących gmin. Związany jest on z oddaniem do użytkowania drogi ekspresowej S3 (stanowi ona część trasy europejskiej E65) na odcinku od węzła Klucz (okolice Szczecina) do Myśliborza o łącznej długości 54,9 km, co nastąpiło w dwóch etapach: 26 maja 2010 r. (odcinek pomiędzy węzłem Klucz a Pyrzycami) oraz 22 października 2010 r. (odcinek pomiędzy Pyrzycami a Myśliborzem). Droga ta, na obszarze skarżących gmin, zastąpiła dotychczasową drogę krajową nr 3. Zaliczenie nowo wybudowanej drogi do kategorii dróg krajowych nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim (Dz. U. Nr 59, poz. 371; załącznik nr 16 – przebieg dróg krajowych w województwie Zachodniopomorskim). W następstwie powyższego dotychczasowa droga krajowa nr 3, na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., utraciła status drogi krajowej i stała się drogą gminną.

II. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL)

1. Zarzuty wnioskodawców

1.1. Podstawowy zarzut sformułowany przez skarżące gminy powiązany został z naruszeniem konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażonej w art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazano w uzasadnieniu wniosku, art. 10 ust. 5 u.d.p. wprowadza szczególny tryb nabywania nieruchomości przez gminy z mocy prawa, zgodnie z którym gminy obligatoryjnie nabywają własność dróg publicznych niezależnie od funkcji, jaką droga pełni w systemie dróg publicznych, od parametrów danej drogi, a przede wszystkim niezależnie od woli samej gminy w sprawie nadania określonej drodze kategorii drogi gminnej. Tryb ten zasadniczo różni się od regulacji obowiązujących przed 9 grudnia 2003 r., nieprzewidujących szczególnego trybu nabywania przez gminy własności dróg publicznych, zastępowanych przez nowo wybudowane odcinki dróg. Uzyskanie w takim wypadku przez drogę kategorii drogi gminnej następowało na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem zawartych w ustawie definicji poszczególnych kategorii dróg i ich parametrów technicznych.

Rozwijając ten wątek wnioskodawcy wskazali, że droga publiczna mająca kategorię drogi gminnej wchodzi w skład gminnego zasobu nieruchomości. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) przewiduje, że nabycie przez jednostkę samorządu terytorialnego (dalej także j.s.t.) nieruchomości stanowiącej dotąd własność Skarbu Państwa, także nabycie pod tytułem darmym, wymaga zawsze zgody j.s.t. i dotyczy tylko tych nieruchomości, które są niezbędne do realizowania zadań własnych. Wnioskodawca stwierdził, że każde nabycie przez j.s.t. nieruchomości powinno być uzasadnione potrzebą pozyskania konkretnej nieruchomości dla zaspokojenia określonych celów, a ponadto taki akt podlega kontroli ze strony organu stanowiącego j.s.t., co dodatkowo podkreśla wagę tego rodzaju czynności. Na tym tle wnioskodawcy sformułowali zarzut naruszenia zasady samodzielności j.s.t. – „Skarżony artykuł prowadzi w konsekwencji do nabycia nieruchomości wbrew woli gminy niezależnie od możliwości wykorzystania jej na cele publiczne, bądź też

uzyskania dochodów, które można by przeznaczyć do realizacji tych celów. Powyższe stanowi nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w kompetencje gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami. Samodzielność winna natomiast oznaczać brak podporządkowania i możliwość podejmowania czynności prawnych zgodnych z wolą i potrzebami gminy” (wniosek, s. 5). Jak wskazały skarżące gminy, opisany tryb nabywania własności nieruchomości drogowych stoi także w sprzeczności z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej u.s.g.), zgodnie z którą podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Skarżące gminy wskazały także, że tryb przejmowania przez gminy własności drogi publicznej określony w art. 10 ust. 5 u.d.p. nie uwzględniana zarazem parametrów drogi oraz spełnianej przez nią funkcji. Drogi są przekazywane na rzecz gmin również w sytuacji, gdy parametry drogi wskazują na zasadność przekazania drogi j.s.t. wyższego stopnia. *In concreto*, dotychczasowa droga krajowa nr 3 spełnia w ocenie wnioskodawców wszelkie kryteria drogi wojewódzkiej – stanowi połączenie pomiędzy miastami mającymi znaczenie dla województwa, posiada parametry techniczne wymagane dla dróg krajowych, ponadto jest drogą o znaczeniu obronnym. Zarazem droga ta nie odpowiada definicji drogi gminnej, zawartej w art. 7 ust. 1 u.d.p.

Przejęcie drogi przez samorząd gminy nie uwzględnia interesu wspólnoty gminnej (powyższy odcinek drogi nie służy przede wszystkim miejscowym potrzebom), ale także interesu wspólnoty regionalnej (droga ta służy komunikacji w ramach powiatów, a nawet ma znaczenie wojewódzkie; lokalne wspólnoty domagają się, aby nadal była utrzymywana w standardzie właściwym dla dróg wojewódzkich, a nie dróg gminnych). W tym kontekście wnioskodawcy wskazali, że „przejmowana droga, ze względu na swoje położenie, parametry techniczne i długość w dalszym ciągu będzie drogą o bardzo istotnym znaczeniu komunikacyjnym i obronnym dla całego województwa” (wniosek, s. 8). We wniosku stwierdzono także, że w innych przypadkach zastosowania art. 10 ust. 5 u.d.p., a więc gdy dawny odcinek drogi krajowej był zastępowany przez nowo wybudowane odcinki, przepis ten faktycznie nie spełniał przypisywanej mu przez ustawodawcę funkcji. Drogi te były bowiem następczo – ze względu na ich parametry oraz pełnioną

(nadał) funkcję w systemie dróg – zaliczane do kategorii dróg wojewódzkich i stosownie do tego utrzymywane przez województwa.

Wnioskodawcy wskazali, że poprzez zaliczenie określonej drogi do kategorii dróg gminnych gmina staje się zarządcą drogi, a wynikające stąd znaczne nakłady finansowe obciążają budżet danej j.s.t. Ponadto, nieruchomości drogowa nie przedstawia dla gmin żadnej wymiernej wartości majątkowej, w szczególności wyłączone jest jej zbycie lub czerpanie korzyści. Zarazem droga ta, jako droga niemająca statusu drogi krajowej, nie jest objęta systemem opłat za przejazd pojazdów (zespołu pojazdów) o masie powyżej 3.5 t, to zaś skutkuje przejściem przez nią części ruchu towarowego z nowo wybudowanej drogi krajowej nr 3.

Na tym tle niezgodność z zasadą samodzielności j.s.t. skarżące gminy powiązały z: naruszeniem zasady swobody każdego podmiotu decydowania o własnej sytuacji prawnej (w tym w kwestiach majątkowych), naruszeniem podmiotowości gmin jako podmiotów prawa prywatnego, naruszeniem obowiązujących reguł przekazywania mienia w ramach sektora publicznego, jak i brakiem powiązania takiego aktu z interesem gminnej wspólnoty samorządowej. Przyjęte ograniczenie samodzielności j.s.t. nie są uzasadnione żadnymi doniosłymi względami, a w szczególności nie uwzględniają potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa. Zdaniem wnioskodawców brak jest podstaw do różnicowania sytuacji z jednej strony gmin, z drugiej zaś Skarbu Państwa i pozostałych j.s.t. Gmina jest zobowiązana do przejęcia własności drogi także w sytuacji, gdy funkcja drogi wykracza poza funkcje lokalne a zarazem droga spełnia parametry nakazujące zaliczyć ją do wyższej kategorii. Ewentualna możliwość późniejszej zmiany kategoryzacji przejętej drogi na drogę wojewódzką albo powiatową może nastąpić tylko za zgodą odpowiedniej j.s.t. (na podstawie uchwały jej organu uchwałodawczego), która przejmie przedmiotową drogę.

1.2. Skarżące gminy podniosły ponadto zarzut naruszenia zasady samodzielności finansowej j.s.t., wskazując w tym zakresie jako wzorzec kontroli art. 16 ust. 2 Konstytucji. Samodzielność ta, w ocenie wnioskodawcy, obejmuje m.in. decydowanie o sposobie i kierunkach finansowania zadań spoczywających na samorządzie. Jej naruszenie wynika stąd, że ustawodawca narzucił na gminy, niezależnie od ich woli, obowiązek finansowania utrzymania dróg, które faktycznie nie spełniają roli dróg gminnych. Obowiązek finansowania tych dróg wnioskodawca

uznał za nadmierny i nieproporcjonalny do zamierzonego celu. Z punktu widzenia gminy wydatkowanie środków publicznych na ten cel nie jest zgodne z interesem wspólnoty gminnej.

Powołując się na orzecznictwo sądu konstytucyjnego wskazano, że prawo samorządu do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania środków finansowych znajdujących się w dyspozycji samorządu stanowi jego niezbywalne prawo, które składa się na jego istotę. Ustawodawcę może ograniczać tę swobodę, jednak działania takie muszą być traktowane jako wyjątek. Odnosząc powyższą zasadę do skutków wynikających dla gmin z kwestionowanego przepisu stwierdzono, że gminy powinny mieć prawo do swobodnego decydowania o tym, czy dany odcinek drogi jest im niezbędny, tzn. czy służy miejscowym potrzebom, a co za tym idzie czy wydatkowanie środków publicznych na ten cel jest zgodne z interesem całej społeczności gminnej. Automatyczne kwalifikowanie zastąpionego odcinka drogi do kategorii drogi gminnej całkowicie pozbawia gminę samodzielności we wskazanym zakresie.

1.3. Jako wzorzec kontroli związany z ingerencją ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wnioskodawca wskazał ponadto art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL. Naruszenie wzorca konwencyjnego wnioskodawca powiązał z brakiem ustanowienia przez ustawodawcę jakichkolwiek mechanizmów konsultacyjnych. Wnioskodawca nie wskazał wprost zakresu spraw, których dotyczyć miałyby konsultacje, ale z kontekstu argumentacji („gmina staje się więc «zakładnikiem» decyzji podejmowanych na szczeblu państwowym – sieć autostrad i dróg ekspresowych określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia” – wniosek, s. 9) należy wnosić, że chodzi o kształtowanie sieci dróg o znaczeniu krajowym. Jak stwierdzono, regulacja nieprzewidująca udziału j.s.t. w sprawach bezpośrednio ich dotyczących nie jest uzasadniona żadnymi doniosłymi względami, a wręcz przeciwnie, nie uwzględnia potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa.

2. Wzorce kontroli

2.1. Wskazany przez wnioskodawcę w charakterze pierwszoplanowego wzorca kontroli art. 165 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności

i inne prawa majątkowe”. Przepis ten, wraz z art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2, art. 167, art. 169, art. 171 ust. 1 Konstytucji, stanowi podstawę do wyodrębnienia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta stanowi podstawowy wyznacznik pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego. Zasada samodzielności j.s.t. znajduje także wyraz na szczeblu ustawowym (w odniesieniu do gmin por. art. 2 u.s.g.).

Prawodawca nie zdefiniował pojęcia samodzielności j.s.t., choć jest ono terminem normatywnym rangi konstytucyjnej (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji). Pod tym pojęciem należy rozumieć odrębność samorządu terytorialnego w stosunku do innych organów władzy publicznej w sferze realizacji zadań publicznych. Ramy tej odrębności, w granicach wyznaczonych przez przepisy Konstytucji, określa ustawodawca. Wymóg ukształtowania j.s.t. (organów tych jednostek) jako podmiotu wyposażonego w przymiot samodzielności akcentuje ustrojodawca poprzez zastrzeżenie, że zadania przysługujące samorządowi wykonuje on „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) oraz że „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane [...] jako zadania własne” (art. 166 ust. 1 Konstytucji).

Warunkiem koniecznym dla realizacji zasady samodzielności j.s.t. jest wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, zapewniających odrębność j.s.t. przede wszystkim w wymiarze organizacyjnym, personalnym, majątkowym, kompetencyjnym. Atrybutami zapewniającymi samodzielność j.s.t. w tych sferach są m.in.: 1) wyposażenie j.s.t. w osobowość prawną (art. 165 ust. 1 Konstytucji); 2) wyposażenie j.s.t. w majątek (art. 165 ust. 1 Konstytucji); 3) wybór organów j.s.t. przez członków wspólnoty samorządowej (art. 169 Konstytucji); 4) odrębność finansowa j.s.t. w systemie finansów publicznych wraz z koniecznością zapewnienia samorządowi odpowiednich źródeł dochodów (art. 167 Konstytucji). Ponadto, samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej, co wyraża się m.in. w przyznaniu uprawnienia do inicjowania postępowania sądowego w przypadku ingerencji w sferę samodzielności (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji).

2.2. Zasada samodzielności j.s.t. stanowiła wielokrotnie wzorzec kontroli w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny. W ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunał przyjmował, że: „Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest więc samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są

podejmowane przez organy tego samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń, zaś nadzór organów rządowych jest ograniczony do kontroli legalności” (wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00). Odnotować należy także inne wypowiedzi, w których wskazywano, iż:

- „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. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyraża się m.in. w możliwości uchwalania statutu, wyboru organów, stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu i w prowadzeniu gospodarki finansowej” (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08);
- „Konstytucyjną cechą instytucji samorządu terytorialnego jest jego odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym. [...] przesądza ona o konieczności odrębnego sytuowania tej struktury organów władzy publicznej w stosunku do innych organów i instytucji. W szczególności chodzi tu o oddzielenie samorządu terytorialnego od aparatu administracji rządowej, jak i innych organów, którym prawodawca powierza wykonywanie zadań publicznych” (wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., sygn. akt U 3/98);
- „Samodzielność ma zasadnicze znaczenie dla działalności samorządu terytorialnego. Gwarantuje ją posiadanie podmiotowości cywilnoprawnej, własnych zadań, wyodrębnienie majątkowe i organizacyjne, niezależność – w ramach legalizmu – od organów administracji rządowej i samodzielność finansowa” (wyrok TK z 8 października 2001 r., sygn. akt K 11/01);
- „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” (wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97).

Podobnie samodzielność j.s.t. ujmowana jest w literaturze – wskazuje się, że: „samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz, że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się własną wolą, wyrażaną przez jej organy, pochodzące z wyboru” (A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym – Komentarz*, Warszawa 1997, s. 66). Podobne ujęcie przyjmowane jest w piśmiennictwie konstytucyjnoprawnym, które uznaje samodzielność j.s.t. jako niezależność od administracji rządowej, umożliwiającą realizację zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 308).

2.3. Z racji okoliczności, w których Trybunał dokonywał oceny przestrzegania przez ustawodawcę zasady samodzielności j.s.t. (co zachowuje aktualność także na tle niniejszego postępowania), w orzecznictwie sądu konstytucyjnego szczególną rolę odgrywa wyznaczenie granic tej samodzielności. Zgodnie z niekwestionowanym poglądem, samodzielność j.s.t. nie ma charakteru absolutnego. Przede wszystkim wyrażany jest pogląd, że: „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” (wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02).

Trybunał nie wypracował jednak jednolitych kryteriów oceny, czy dana regulacja *in concreto* wkracza w zakres samodzielności j.s.t. W orzecznictwie z pierwszych lat obowiązywania obecnej Konstytucji sąd konstytucyjny jednoznacznie odwoływał się do poglądu utwalonego jeszcze na gruncie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (por. w szczególności orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96), zgodnie z którym przepisy wprowadzające ograniczenia w tej sferze muszą spełniać wymogi formalne, jak i materialne. W aspekcie formalnym ograniczenia mogły być wprowadzane jedynie na poziomie przepisów ustawowych. Natomiast w aspekcie materialnym ingerencje w sferę samodzielności powinny znajdować oparcie w wartościach konstytucyjnych, które w danym przypadku mają pierwszeństwo przed zasadą samodzielności, ponadto

ograniczenia te muszą być adekwatne (proporcjonalne) i nie mogą być nadmierne. W późniejszym orzecznictwie powyższa linia została utrzymana (por. m.in. wyroki TK z: 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06; 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08; 23 października 2012 r., sygn. akt U 1/10).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazywano ponadto, że zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyznaczany jest zasadą pomocniczości, z której wynika, iż „władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności” (wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07).

Rekapitulacji dotychczasowych ustaleń, a zarazem częściowego zakwestionowania wcześniejszej linii orzeczniczej wskazującej na materialne przesłanki ograniczenia samodzielności j.s.t. Trybunał Konstytucyjny dokonał ostatnio w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11).

2.4. Kolejnym z wzorców przywołanych przez wnioskodawcę jest art. 16 ust. 2 Konstytucji, w brzmieniu: „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”.

Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji jest uznawany – obok art. 165 Konstytucji – za podstawę normatywną zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Takiemu ujęciu dawał wyraz wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny wskazując, 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).

Wywodzonej z wymienionych przepisów zasadzie samodzielności samorządu terytorialnego nadawana jest jednolita treść niezależnie od tego, czy jako jej źródło wskazywany jest samodzielnie art. 16 ust. 2, art. 165 Konstytucji, czy też oba wskazane artykuły łącznie. W związku z powyższym do zasady samodzielności

wywodzonej z art. 16 ust. 2 Konstytucji odnoszą się wszystkie ustalenia, poczynione powyżej w odniesieniu do art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że treść obu wzorców – art. 16 ust. 2 oraz art. 165 Konstytucji – nie jest identyczna. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji koncentruje się w pierwszym rzędzie na wskazaniu zadań spoczywających na samorządzie terytorialnym, podczas gdy art. 165 Konstytucji statuuje konkretne gwarancje samodzielności. W konsekwencji, treść samodzielności samorządu terytorialnego znajduje swój pełny wyraz dopiero po uwzględnieniu wszystkich przepisów Konstytucji, w których została ona wyrażona (poza art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji jest to także art. 3, art. 15, art. 166-167 oraz art. 171 ust. 1 Konstytucji). Różnice w treści obu wzorców nie zostały jednak wyartykułowane przez wnioskodawcę, co czyni zbędnym poddanie ich odrębnej analizie w niniejszym stanowisku.

2.5. Wskazany jako dopełniający wzorzec kontroli art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL ma następujące brzmienie:

ust. 2: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”;

ust. 6: „Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.

EKSL jest wyrazem tendencji do ujednociania kształtu samorządu terytorialnego w Europie oraz wprowadzania instytucjonalnych gwarancji podstaw demokracji lokalnej (por. wyrok TK z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05). Zarazem, jako wiążąca RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za wcześniejszą zgodą wyrażoną w ustawie (por. art. 241 ust. 1 Konstytucji), może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do przepisów ustawowych (por. art. 188 pkt 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie dokonywał oceny zgodności przepisów ustaw z powołanymi wzorcami konwencyjnymi. Jak wówczas wskazywał, art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL wyrażają – analogicznie jak art. 165 Konstytucji – zasadę samodzielności j.s.t., czyniąc to jednak „w słabszej, mniej imperatywnej formie”

(por. wyroki TK z: 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06 i 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). Powołane przepisy wprowadzają ograniczenia wskazanych praw j.s.t., zastrzegając, że istnieją one w „zakresie określonym prawem” oraz „o ile jest to możliwe”. Zdaniem sądu konstytucyjnego sformułowania te oznaczają w pewnym sensie ocenę z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Nie wykluczają zatem ograniczeń samodzielności i swobody społeczności lokalnych w decydowaniu o sprawach ich bezpośrednio dotyczących, ograniczenia te muszą jednak być podyktowane doniosłymi względami. Trybunał stwierdził w tym kontekście, że na tle polskiego systemu prawnego należałoby wskazać na przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem że względami stanowiącymi podstawę ograniczeń w sferze samodzielności j.s.t. są bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Trybunał akcentował, że stwierdzenie naruszenia art. 165 Konstytucji merytorycznie odpowiada naruszeniu art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL. Stosownie do tego w orzeczeniach, w których sąd konstytucyjny stwierdzał naruszenie art. 165 Konstytucji, jednocześnie uznawał też sprzeczność z powołanymi wzorcami konwencyjnymi.

3. Analiza zgodności

3.1. W pierwszej kolejności przybliżenia wymaga kontekst normatywny art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Kwestionowany przepis znajduje się w ustawie o drogach publicznych, regulującej całokształt zagadnień związanych z organizacją sieci dróg publicznych w Polsce. 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 obszarze regulacji prawnej dotyczącej 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.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy przewiduje podział na 4 kategorie dróg publicznych, wyróżniając w tym względzie: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe, 4) drogi gminne. 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 ustawy);
- 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 ustawy);
- 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 ustawy);
- 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 ustawy).

Podział dróg publicznych na wyróżnione kategorie ma charakter zupełny – każda ze znajdujących się na obszarze RP dróg publicznych musi posiadać jedną z kategorii wymienionych w ustawie; zmiana kategorii drogi publicznej, która nie jest wyłączona z ruchu, zawsze musi się wiązać z nadaniem jej innej kategorii. Drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi (art. 8 ustawy).

W dalszej kolejności ustawodawca określił tryb zaliczania do poszczególnych kategorii dróg. Zaliczenie do kategorii dróg krajowych następuje na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 ustawy, przy czym wyznaczenie sieci autostrad i dróg ekspresowych następuje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów – por. art. 4a ust. 1 ustawy); w tym samym trybie

następuje ustalenie przebiegu istniejących dróg krajowych (art. 5 ust. 3 ustawy). 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 ustawy). 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 ustawy). 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 ustawy).

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 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.); 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 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.); 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 u.s.g.).

W wymiarze finansowym – w odniesieniu do stanowiących przedmiot niniejszego postępowania dróg gminnych – obowiązek ich utrzymania przez samorząd szczebla gminnego wynika z ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r.

o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.) – zgodnie z art. 3 ust. 3 tej ustawy zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin.

3.2. Pierwszoplanowym problemem konstytucyjnym, który wyłania się na tle wniosku skarżących gmin jest dopuszczalność przekazania j.s.t. (*scil.*: gminie) składników majątkowych służących realizacji zadań publicznych w drodze ustawy, bez uzyskania zgody tychże j.s.t.

Obowiązujące ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego określają sposoby nabycia mienia przez j.s.t. W przypadku samorządu szczebla gminnego materię tę normuje art. 44 u.s.g., zgodnie z którym nabycie mienia następuje: 1) na podstawie aktu komunalizacji, który dokonał się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.); 2) przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy; 3) w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia; 4) w wyniku własnej działalności gospodarczej; 5) przez inne czynności prawne; 6) w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami. Do ostatniego z wymienionych sposobów nabycia mienia komunalnego zalicza się właśnie nabycie w związku z nadaniem drodze publicznej kategorii drogi gminnej, uregulowanym w art. 10 u.d.p. Z chwilą nabycia mienia przez j.s.t. staje się ono mieniem komunalnym.

Wnioskodawcy wyrażają stanowisko, że do nabycia przez j.s.t. własności nieruchomości może nastąpić wyłącznie na mocy działań własnych organu danej j.s.t., a więc gdy organ ten wyraża wolę nabycia określonych składników mienia i w tym celu podejmuje określone czynności wywołujące skutki w sferze majątkowej. W ocenie Sejmu pogląd ten, odrzucający nabycie własności określonych składników mienia przez j.s.t., należy uznać za zbyt daleko idący. Przepisy prawne dopuszczające takie działanie nie mogą być *a priori* uznane za naruszające standardy konstytucyjne, a tym samym za niedopuszczalne. Trzeba jednak z góry zastrzec, że akt taki zawsze stanowi ingerencję w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, w związku z tym regulacje tego typu powinny znajdować szczególne uzasadnienie i nie powinny naruszać innych wartości konstytucyjnych (np. obowiązku

równorzędnego traktowania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, konieczność zachowania proporcjonalności przyjmowanych rozwiązań).

3.3. Artykuł 10 ust. 5 ustawy stanowił już przedmiot oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04). Rozpatrując konstytucyjność tego przepisu w aspekcie zachowania zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz obowiązku zapewnienia dochodów stosownie do realizowanych zadań, sąd konstytucyjny stwierdził zgodność art. 10 ust. 5 ustawy z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

W powyższym judykacie sąd konstytucyjny wskazał, że nabycie własności drogi przez gminę niewątpliwie wiąże się z licznymi obowiązkami ciążącymi na gminie jako na zarządcy drogi, wymagającymi nakładów finansowych. Zwrócono uwagę, że wysokość tych nakładów uzależniona jest od różnych czynników, np. od tego, czy droga wymaga istotnych remontów, czy istnieje infrastruktura specjalistyczna. Jednak okoliczność poniesienia dodatkowych wydatków nie skutkuje automatycznie naruszeniem zasady odpowiedności dochodów samorządu terytorialnego, wyrażonej w art. 167 Konstytucji. Wejście w życie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych zostało skorelowane z wprowadzeniem nowych instrumentów zasilania finansowego samorządów (chodziło o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), jak i ze zmianami w zakresie systemu utrzymania i finansowania dróg. Ustawodawca zarazem przewidział – co do zasady – mechanizmy zwiększenia (uzupełnienia) dochodów gmin na wypadek otrzymania zadań ustawowych wiążących się z koniecznością ponoszenia nakładów. Uznano także, że formułując zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji wnioskodawca inicjujący postępowanie w sprawie o sygn. akt K 46/04 nie wykazał, jakie konkretnie wydatki po stronie samorządu będzie generować zarządzanie nowymi drogami, ani też w jakim stopniu realizacja tego obowiązku obciąży budżet gminy. Stąd też, w ocenie Trybunału, powiększenie majątku gminy o własność określonych odcinków dróg, choć generujące określone wydatki po stronie samorządu, powiązane ze stworzeniem nowego systemu wyposażania gmin w dochody, co pozostaje w zgodzie z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Trybunał zwrócił także uwagę na korzyści społeczności lokalnej związane z wybudowaniem nowego odcinka drogi, które stanowią przeciwwagę ciężarów

związanych z nabyciem własności dotychczasowego odcinka drogi. Jak stwierdzono, uzyskanie przez gminę nowej drogi lokalnej umożliwia skierowanie uciążliwego ruchu tranzytowego inną, nową trasą i pozostawienie drogi lokalnej do użytku głównie miejscowego. Mieszkańcy wielu miejscowości są z reguły zainteresowani takim rozwiązaniem, ze względu na bezpieczeństwo i wygodę. Bezpieczeństwo i wygoda mieszkańców muszą także być brane pod uwagę jako wyznacznik oceny, czy uzyskanie własności drogi jest tylko niechcianym źródłem ciężarów finansowych, czy też jednocześnie ciężary te znajdują jednak rekompensatę w innych korzyściach społeczności lokalnej.

Zaznaczyć trzeba, że w powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał o konstytucyjności art. 10 ust. 5 ustawy w kontekście przepisów konstytucyjnych, które stanowią wzorce kontroli w sprawie zainicjowanej wnioskiem skarżących gmin. Wprawdzie w uzasadnieniu sąd konstytucyjny sformułował następujące stanowisko: „Sam mechanizm uwłaszczania gmin odcinkami dróg zastępowanymi przez odcinki nowo wybudowane nie nasuwa konstytucyjnych zastrzeżeń, a to ze względu na skorelowanie z mechanizmami pozyskiwania środków na utrzymanie dróg”, niemniej w sposób wyraźny odnosi się ono jedynie do samodzielności w wymiarze finansowym, wyrażonej w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Oznacza to, że Trybunał nie rozstrzygnął wątpliwości konstytucyjnoprawnych dotyczących dopuszczalności jednostronnego przekazania gminie określonych składników mienia, służących realizacji zadań publicznych. Ta kwestia stanowi zaś istotę wniosku skarżących gmin. Omówione rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego nie oddziałuje zatem w żaden sposób na dopuszczalność rozpoznania wniosku w niniejszym postępowaniu.

3.4. Przede wszystkim należy mieć na względzie, że do naruszenia samodzielności j.s.t. poprzez zmiany w zasobie własności komunalnej może dojść zarówno w przypadku uszczuplenia majątku j.s.t. (por. np. zasady przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności – wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; roszczenie Polskiego Związku Działkowców o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych – wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00), jak i w razie obligatoryjnego przejścia na własność j.s.t. określonych składników majątkowych.

W realiach niniejszego postępowania skoncentrować się należy na drugiej z wymienionych sytuacji. W orzecznictwie Trybunału po wejściu w życie obecnej Konstytucji kilkakrotnie dokonywana była ocena 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 – z przyczyn ekonomicznych – wyrażał wolę wyzbycia się.

W wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04) Trybunał poddał ocenie art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.), który przewidywał z mocy prawa przejście na własność gminy nieruchomości, której właściciel się zrzekł. Trybunał stwierdził wówczas, że powyższa instytucja dotyczy prywatnoprawnej sfery podmiotowości gmin (w szczególności – co istotne z punktu widzenia niniejszego postępowania – nie nakłada na j.s.t. nowych zadań ani obowiązków finansowych), a nie ich funkcji publicznoprawnej. Na tym tle – w ocenie sądu konstytucyjnego – z art. 165 Konstytucji wynika obowiązek traktowania j.s.t. w obrocie cywilnoprawnym – zwłaszcza w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych – na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w stosunkach cywilnoprawnych. Muszą być również zachowane w tym względzie podstawowe standardy rządzące obrotem cywilnoprawnym. Zdaniem Trybunału mechanizm, zgodnie z którym dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości na j.s.t., także wbrew woli tej jednostki, stanowi oczywiste naruszenie równorzędności podmiotów, stanowiącej podstawową zasadę prawa cywilnego. Zarazem kwestionowane przepisy nie służą realizacji żadnych celów o charakterze publicznym, a ponadto ustawodawca zdecydowanie gorzej potraktował gminy, niż traktował dotąd Skarb Państwa. Świadczy to o całkowitym zlekceważeniu przez ustawodawcę podmiotowości prywatnoprawnej gmin, co stanowi naruszenie art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W kilku kolejnych rozstrzygnięciach Trybunał podejmował również kwestię konstytucyjności regulacji, zobowiązujących gminy do nieodpłatnego przejmowania własności nieruchomości mieszkaniowych, którymi dotychczasowy właściciel – państwowe jednostki organizacyjne (Wojskowa Agencja Mieszkaniowa) bądź

przedsiębiorstwa państwowe (Przedsiębiorstwo Państwowe Lasy Państwowe, Polskie Koleje Państwowe S.A.) – nie chciał dalej administrować i utrzymywać (por. wyroki TK z: 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06; 28 listopada 2006 r., sygn. akt P 31/05; 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). Jak wskazał Trybunał, nałożony w tym zakresie na gminy obowiązek przejęcia nieruchomości nie ma charakteru obowiązku publicznego, stąd też podlega on ocenie przez pryzmat standardów prawa prywatnego (wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). W tej sferze na ustawodawcy ciąży obowiązek stworzenia konstrukcji prawnych pozwalających gminom na obronę ich interesów (w szczególności poprzez określenie przesłanek uzasadniających odmowę zawarcia przez gminę umowy przekazania), natomiast kwestionowane przepisy nakładały obowiązek przejęcia przez gminę nieruchomości także w razie jej sprzeciwu. Narzucenie gminie, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami narusza – w ocenie sądu konstytucyjnego – fundamentalną dla prawa cywilnego swobodę podejmowania czynności prawnych. Tym samym przedmiotowa regulacja narusza podmiotowość gmin w sferze dokonywania czynności prawnych i dysponowania mieniem (wyroki TK z: 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04; 28 listopada 2006 r., sygn. akt P 31/05; 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). Skutkowało to uznaniem niezgodności powyższych regulacji z art. 2 i art. 165 Konstytucji.

Na tle przedstawionego orzecznictwa trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, regulacje skutkujące ingerencją w sferę własności gmin – w tym także przewidujące przysporzenie określonych wartości majątkowych na rzecz gminy – mogą prowadzić do naruszenia zasady samodzielności j.s.t. Po drugie, Trybunał dotychczas poddawał ocenie przypadki ingerencji w sferę majątkową j.s.t. dotyczące prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego, a więc gdy j.s.t. występowały w obrocie prawnym jako podmioty prywatnoprawne w sferze *dominium*. Zarazem jednak przysporzeniem mogły być objęte te składniki mienia, które bezpośrednio służą wykonywaniu przypisanych danej jednostce zadań publicznych (tak w sprawie o sygn. akt P 31/05). Wymaga w tym miejscu przypomnienia sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, zgodnie z którym dochodzi do zróżnicowania pozycji prawnej poszczególnych składników mienia komunalnego ze względu na pełnioną przez nie funkcję. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne,

służące funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośredniemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów i szkół), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w pierwszym zakresie gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

Odnosząc się do powyższego rozróżnienia trzeba wyrazić pogląd, że do naruszenia zasady samodzielności j.s.t. w związku ze zmianami w obrębie mienia komunalnego może dojść nie tylko w sferze cywilnoprawnej (a więc gdy j.s.t. działa jako podmiot zarządzający określonymi składnikami mienia w formach typowych dla prawa prywatnego i mienie to nie jest związane z wykonywaniem zadań publicznych), ale także gdy dotyczy to sfery publicznoprawnej i majątku związanego bezpośrednio z wykonywaniem zadań publicznych. Wprawdzie dotychczas Trybunał rozstrzygał jedynie przypadki ingerencji w samodzielność majątkową j.s.t. w sferze *dominium*, ale było to powodowane wyłącznie treścią wniosków kierowanych do Trybunału. Uznanie samodzielności majątkowej j.s.t. także w przypadku, gdy działa ona w sferze *imperium* wynika stąd, że zasada samodzielności j.s.t. dotyka w pierwszym rzędzie relacji samorządu z innymi organami władzy publicznej, a więc niezależność podmiotów samorządowych podlega w stopniu co najmniej równym ochronie również w sferze publicznoprawnej, w sytuacji gdy określone składniki majątkowe służą j.s.t. do wykonywania zadań publicznych. W tym miejscu przypomnieć trzeba pogląd Trybunału w którym podkreślano, że art. 165 Konstytucji wyposażył j.s.t. w osobowość prawną oraz w prawo własności w sferze prawa publicznego, jako warunek prawidłowego wykonywania zadań publicznych (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08).

Nie oznacza to bynajmniej, że akcentowany przez Trybunał podział nie ma znaczenia. Wypada w tym względzie wyrazić stanowisko, że w takim przypadku dopuszczalnym wydaje się rozszerzenie skali ewentualnej ingerencji w sferę samodzielności j.s.t., choć jednocześnie pryncypia dotyczące treści tej zasady i granic jej ograniczenia pozostają wspólne.

3.5. Nie może budzić wątpliwości, że kwestionowane przepisy skutkują ingerencją w sferę samodzielności j.s.t., przewidując przejście z mocy prawa na własność gminy określonych składników mienia wraz z obowiązkiem ich utrzymania. Do ingerencji w samodzielność j.s.t. dochodzi bowiem w następstwie wszelkich zmian następujących w obrębie tej własności, które są skutkiem działań (czynności) pochodzących od podmiotów innych niż gmina (por. w tym względzie wypowiedź sądu konstytucyjnego, zgodnie z którą: „każdorazowo, gdy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje zarazem na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną” – wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07).

Per se nie przesądza to jednak o naruszeniu konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z poglądem reprezentowanym w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Dopuszczalne ramy wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie sprecyzował sąd konstytucyjny, wyróżniając formalne i materialne kryteria oceny, czy dany przepis nie stanowi niedozwolonej ingerencji w samodzielność j.s.t. I tak, od strony formalnoprawnej, regulacje skutkujące ograniczeniem samodzielności wymagają regulacji rangi ustawowej. Z kolei wymogi materialnoprawne nakazują, aby ingerencja ustawodawcy nie była nadmierna oraz znajdowała uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, którym – co istotne – w danej sytuacji należy przyznać pierwszeństwo przed zasadą samodzielności j.s.t. Ocena konstytucyjności w tym drugim aspekcie sprowadza się do odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (celowość regulacji); 2) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność regulacji); 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na adresatów norm prawnych (proporcjonalność regulacji).

Trybunał odwoływał się do powyższych kryteriów w zdecydowanej większości rozstrzygnięć, w których poddawał ocenie zarzuty naruszenia zasady samodzielności j.s.t. W tym względzie można wyróżnić orzeczenia, w których wskazywano na konieczność zachowania kumulatywnie wymogu celowości, konieczności oraz proporcjonalności (por. m.in. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 8 maja

2002 r., sygn. akt K 29/00; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07), jak i takie, w których ograniczano się do akcentowania obowiązku zachowania proporcjonalności przyjętych rozwiązań, tak by ingerencja w sferę samodzielności nie była nadmierna (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00; 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01; 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06; 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08; por. także wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07). W kontekście powyższej – ustabilizowanej – linii orzeczniczej incydentalny charakter ma jedno z ostatnich rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego, w którym wyrażono stanowisko sprzeciwiające się ocenie dopuszczalnego stopnia ingerencji w zakres samodzielności j.s.t. przy wykorzystaniu instrumentarium właściwego dla testu proporcjonalności, choć jednocześnie dopuszczono odwołanie się do ogólnie rozumianego wymogu proporcjonalności (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Wskazana linia orzecznicza potwierdza zasadność przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym ocena zgodności kwestionowanego art. 10 ust. 5 ustawy z art. 165 ust. 1 Konstytucji powinna zostać przeprowadzona właśnie poprzez konfrontację z wymogiem proporcjonalności.

Artykuł 10 ust. 5 ustawy, jako przepis rangi ustawowej, bez wątplenia spełnia wymóg formalny, od którego uzależniona jest dopuszczalność ingerencji w sferę samodzielności j.s.t. Istotne wątpliwości wyłaniają się natomiast w odniesieniu do spełnienia wymogów materialnych. Przede wszystkim trudno *in concreto* znaleźć wartość konstytucyjną uzasadniającą wprowadzenie kwestionowanej regulacji, której dodatkowo należałoby przyznać pierwszeństwo przed konstytucyjnym obowiązkiem zachowania samodzielności j.s.t. Zgodzić się należy ze skarżącymi gminami, że wartości takiej nie stanowią cele przywołane przez projektodawców jako uzasadnienie ustanowienia art. 10 ust. 5 w obecnym brzmieniu, a mianowicie przyspieszenie procesu przejmowania odcinków dróg, które zostały zastąpione przez nowo wybudowane odcinki (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych zawarte w druku sejmowym nr 1933/IV kad., zgodnie z którym „proces pozbawiania [kategorii drogi – uwaga własna] i zaliczania trwa częstokroć zbyt długo, a niekiedy nawet z winy samorządów nie jest możliwy do przeprowadzenia”). Niewątpliwie motywy te do pewnego stopnia znajdują oparcie w wymiarze pragmatycznym, nie stanowią one jednak wartości, które uzasadniałyby tak daleko idącą ingerencję w samodzielność gmin. W dalszej kolejności stwierdzić

trzeba, że za wartość taką nie może być także uznane zachowanie integralności sieci dróg gminnych czy też zapewnienie bezpieczeństwa oraz odpowiedniego standardu utrzymania dróg. Skarżące gminy wykazały, że faktyczne funkcje, które pełnią przejęte przez nie odcinki dróg (t.j. obsługa w znacznej części ruchu ponadgminnego, w tym również tranzytowego ruchu ciężarówek), dalece wykraczają poza funkcje drogi gminnej, podobnie wysokie są oczekiwania uczestników co do utrzymania drogi (m.in. zimowe standardy odśnieżania drogi, właściwe dla dróg krajowych, a nie dróg gminnych). Te okoliczności sprawiają, że wszystkie odcinki drogi zastąpione przez nowo wybudowany odcinek powinny zachować jednolity standard utrzymania i bezpieczeństwa dla całego przebiegu drogi, a więc niezależnie, iż przebiega on przez kilka gmin. Przekazanie obowiązku utrzymania jednolitego odcinka drogi na wielu zarządców nie sprzyja realizacji tych celów (np. poszczególne odcinki przejmowanej drogi są odśnieżane w różnym czasie według zasad ustalanych przez gminę, przez którą dany odcinek przebiega; to samo dotyczy kwestii lokalizacji automatycznych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów i.t.p.).

Za wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby daleko idącą ingerencję w sferę samodzielności j.s.t. Trybunał uznawał w swoim wcześniejszym orzecznictwie potrzebę dokończenia koniecznych przemian ustrojowych (por. wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00), czy też konieczność zapewniania realizacji przez gminy ich zadań publicznoprawnych oraz osłony socjalnej określonych grup społecznych. W takim przypadku Trybunał przyjmował, że przysługujące gminom prawo własności musi ustąpić wobec przeważającego interesu publicznego, a tym bardziej – wobec potrzeby realizacji konstytucyjnych praw jednostek (por. m.in. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04). Wartości te nie występują w sprawie poddanej pod ocenę przez skarżące gminy. Trudno także uznać, aby proces modernizacji i rozbudowy sieci drogowej traktować jako element przemian ustrojowych (a ściślej – kontynuację procesu komunalizacji, której zasadniczy etap nastąpił w odniesieniu do gmin w 1990 r., zaś w odniesieniu do pozostałych szczebli samorządu terytorialnego – w 2000 r.). Sąd konstytucyjny wyraźnie akcentował zresztą ograniczenie możliwości powoływania tego argumentu wobec finalizacji przemian ustrojowych (por. wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. akt P 31/05; 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08 i 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08).

W wyroku z 6 września 2005 r. (sygn. akt K 46/04) sąd konstytucyjny wskazał, że na tle art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych wartością uzasadniającą przekazanie gminom własności dróg wraz z obowiązkiem ich utrzymania jest korzyść społeczności lokalnej wynikająca ze zbudowania nowego odcinka drogi. Jak stwierdzono: „Uzyskanie przez gminę nowej drogi lokalnej poprzez mechanizm zaskarżonego art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych umożliwia skierowanie uciążliwego ruchu tranzytowego inną, nową trasą i pozostawienie drogi lokalnej do użytku głównie miejscowego. Mieszkańcy wielu miejscowości są z reguły zainteresowani takim rozwiązaniem, ze względu na bezpieczeństwo i wygodę. Mieszkańcy Sochaczewa o takie rozwiązanie wręcz zabiegali, protestując przeciw ruchowi tranzytowemu przez miasto. Oznacza to, że bezpieczeństwo i wygoda mieszkańców muszą także być brane pod uwagę jako wyznacznik oceny, czy uzyskanie własności drogi jest tylko niechcianym źródłem ciężarów finansowych, czy też jednocześnie ciężary te znajdują jednak rekompensatę w innych korzyściach społeczności lokalnej”. Argumentacja ta została jednak sformułowana w związku z korzyściami, wynikającymi dla społeczności lokalnej (gminnej) w związku z budową obwodnic miejscowości (w sprawie o sygn. akt K 46/04 – obwodnicy Sochaczewa), która przejmuje dotychczasowy ruch tranzytowy i zasadniczo odciąża ruch odbywający się przez dane miasto. Stąd rację ma Trybunał wskazując, że wybudowanie obwodnicy miasta leży w bezpośrednim interesie społeczności lokalnej i zazwyczaj jest oczekiwane przez tę społeczność. Nałożenie obowiązku utrzymania odcinka drogi, na którym aktualnie odbywa się przede wszystkim lokalny ruch jest równoważone przez niewątpliwie korzyści, związane z budową obwodnicy. Zasadniczo odmienna sytuacja występuje jednak w przypadku, gdy nowo wybudowany odcinek drogi jedynie zastępuje stary, przebiegając – w pewnym oddaleniu – w jego ciągu. Stanowiąc połączenie pomiędzy miastami gminnymi droga ta, poprzez lokalizację oraz swoje parametry, nadal obsługuje w znacznej części ruch ponadgminny. Co więcej, wprowadzenie systemu opłat za przejazd pojazdów ciężarowych po drogach krajowych powoduje, że tranzytowy ruch towarowy wcale nie ulega zmniejszeniu, bowiem nadal korzystają z tej drogi przewoźnicy szukający alternatywy wobec przejazdu drogami krajowymi, na których obowiązuje obowiązek opłat. Trudno w tym kontekście wskazać, że poprzez przejęcie tych odcinków dróg przez skarżące gminy doszło do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody mieszkańców, co – jak słusznie wskazał sąd konstytucyjny – następuje w przypadku

przejęcia dróg zastąpionych przez nowo wybudowane obwodnice miast. I wreszcie, w analizowanym przypadku chodzi o przejęcie drogi, które przebiegają przez cały obszar gminy, a nie o znacznie krótsze odcinki przebiegające bezpośrednio przez miasto, jak w przypadku obwodnic. Koszty utrzymania takich dróg, a więc tym samym stopień ingerencji w samodzielność finansową gmin, są zatem nieporównywalnie większe. Zgodzić się należy ze skarżącymi gminami, że w tej sytuacji przejęcie drogi, której funkcje wykraczają poza obsługę ruchu gminnego, jest dla nich – w słusznym odczuciu – niekorzystne.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że kwestionowana regulacja może budzić wątpliwości także z perspektywy spełnienia wymogu konieczności oraz proporcjonalności. Nie negując *in abstracto* konstrukcji przewidującej przejście z mocy prawa własności drogi na rzecz gminy nie wydaje się jednak, aby rozwiązanie to było koniecznym. Pomijając w tym miejscu rozwiązania prawne zakładające dalsze utrzymywanie tych odcinków przez dotychczasowego zarządcę (odcinki dróg zastępowane nowo wybudowanymi odcinkami zazwyczaj miały rangę dróg krajowych, chodziłoby zatem o pozostawienie utrzymania tych dróg w gestii administracji rządowej), wskazać można argumenty, które raczej przemawiałyby za przekazaniem tych dróg wyższym niż gmina szczeblom samorządu terytorialnego. Przypomnienia wymaga, że budowa i utrzymanie dróg publicznych są zdaniami, które ustawodawca nałożył na każdy z osobna szczebel samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia co najmniej w równym stopniu uzasadnienie znajdowałaby regulacja, w myśl której nabycie własności odcinka drogi zastąpionego przez nowo wybudowany odcinek następowaloby przez samorząd ponadgminny. Co więcej, byłoby to celowe nawet wówczas, gdyby przejmowana droga, przy uwzględnieniu faktycznych funkcji pełnionych przez nią w sieci drogowej oraz jej parametry, została zaliczona do kategorii dróg wyższego szczebla (powiatowych bądź wojewódzkich). Rozwiązanie powyższe czyniłoby zadość ogólnej zasadzie, zgodnie z którą o szczeblu samorządu terytorialnego właściwego do zarządzania daną drogą, a tym samym o jej kategorii, przesądza funkcja spełniania przez drogę (jaki rodzaj ruchu droga ta w przeważającej części obsługuje) oraz parametry, którymi się odznacza. Ustawodawca w pełni respektuje tę zasadą, z jedynym wyjątkiem, jakim jest właśnie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach – w tym przypadku zostaje zerwany związek pomiędzy funkcją spełnianą przez drogę (obsługa ruchu ponadgminnego) oraz jej kategorią (droga gminna). Innymi słowy przyjęta została zupełnie sprzeczna

z aksjologią ustawy konstrukcja, zgodnie z którą kategoria drogi jest oderwana od funkcji drogi i jej parametrów, a stanowi następstwo pewnych rozstrzygnięć własnościowych przyjętych *a priori* przez prawodawcę.

W tym względzie przypomnienia wymaga, że w wymiarze ogólnym podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego powinien być dokonywany z uwzględnieniem wymagań, wynikających z konstytucyjnej zasady pomocniczości, zakotwiczonej w preambule ustawy zasadniczej. W świetle tej zasady o przekazaniu danego zadania publicznego na rzecz konkretnego szczebla powinny przesądzać z jednej strony terytorialny zasięg danego zadania, wyznaczony w szczególności przez krąg jego beneficjentów, z drugiej zaś faktyczne możliwości j.s.t. określonego szczebla w jej realizacji. Uznaniu tej zasady za dyrektywalną w kwestii podziału zadań pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego dał wyraz prawodawca w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego (por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym: „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym” oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa: „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim”). Mając na względzie powyższe trzeba uznać, że drogi pełniące – z racji obsługiwanego ruchu – faktycznie funkcję dróg powiatowych czy dróg wojewódzkich, powinny stanowić własność i być utrzymywane przez powiat jako zadanie publiczne (por. art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym), albo nawet przez samorząd województwa (por. art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa). Z tych też względów nie można – w przypadku zadania polegającego na utrzymaniu dróg publicznych – mówić o domniemaniu kompetencji na rzecz gminy.

Uzupełniając ten wątek trzeba wskazać, że własnością gmin nie są drogi, które pełnią zasadniczą funkcję w sieci drogowej w Polsce. Zadania gmin w tym względzie dotyczą wyłącznie dróg stanowiących uzupełnienie podstawowej sieci dróg (por. definicję drogi gminnej zawartą w art. 7 ust. 1 ustawy o drogach, zgodnie z którą do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom), którą zaś zarządzają jednostki wyższego szczebla, zarówno administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Oznacza to, że gmina nie jest tym podmiotem publicznym, na którym spoczywa główny ciężar utrzymania sieci dróg publicznych, co wynika z dwóch podstawowych względów. Po pierwsze, znaczna

część dróg publicznych pełni w ramach sieci (systemu) dróg zadania o zasięgu wykraczającym poza gminy. Zatem droga taka pełni funkcje wykraczające poza zaspokajanie potrzeb wspólnoty gminnej, co przesądza o zasadności zaliczenia zadania jej utrzymania do realizacji przez j.s.t. wyższego szczebla. Po drugie, utrzymanie dróg jest zadaniem bardzo kosztownym, co – wobec wielości zadań realizowanych przez gminy oraz szczupłości dostępnych im środków finansowych – stawia pod znakiem zapytania dopuszczalność obciążania gmin obowiązkiem utrzymania tych dróg w sytuacji, gdy służą one również realizacji potrzeb komunikacyjnych w ramach wyższych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (powiatów i województw). W tym miejscu za aktualne należy uznać stanowisko wyrażone przez Konwent Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej, w którym wskazano, iż: „W związku z realizacją dróg ekspresowych do dróg gminnych, na mocy ustawy o drogach publicznych, zalicza się drogi krajowe zastąpione drogami ekspresowymi. [...] Gminom więc zostaje przypisany odcinek drogi o parametrach przewyższających parametry dróg gminnych. Obarcza się tym samym Gminy zadaniami w znacznym stopniu przekraczającymi posiadany budżet przeznaczony na dotychczasową sieć dróg gminnych. Pozbawione swojej kategorii drogi krajowe, które spełniają rolę dróg alternatywnych do ciągów dróg ekspresowych, obciążone są znacznym natężeniem ruchu, niewspółmiernie większym niż sieć dróg gminnych. W stosunku do byłych dróg krajowych wymagania użytkowników w zakresie letniego i zimowego utrzymania są znacznie wyższe, niż wymagania do sieci dróg gminnych, które nie przenoszą ruchu ponadlokalnego” (por. Stanowisko Konwentu Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej z 4 lipca 2012 r. dotyczące podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – Sławomira Nowaka w sprawie przebiegu dróg krajowych zastępowanych nowo wybudowanymi drogami ekspresowymi, s. 2, druk sejmowy nr 1031/VII kad.).

Naruszenie przez art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych zasady proporcjonalności w wąskim znaczeniu należy dopatrywać się także w aspekcie finansowym. Okoliczność, że utrzymanie przejętej drogi może pochłaniać (i zazwyczaj pochłania) znaczące koszty nie budzi wątpliwości. Trzeba przy tym wskazać, że na wysokość tych kosztów mają wpływ takie niezależne od gminy okoliczności, jak długość odcinka przejętej drogi, jej stan techniczny, natężenie ruchu pojazdów przejeżdżających tranzytem itp. We wniosku wszczynającym postępowanie

skarżące gminy wskazały, że: „dokonana przez wnioskodawców ocena stanu technicznego drogi [odcinka przejętego przez gminę w związku z oddaniem do użytku nowo wybudowanej drogi – uwaga własna], już wskazuje na konieczność poniesienia bardzo wysokich nakładów na remont samej nawierzchni, jak i poszczególnych budowli i urządzeń, a przewidywane koszty jej utrzymania, stanowiąc będą obciążenie sięgające kilku procent wysokości środków budżetowych” (wniosek, s. 7).

Sam fakt nabycia przez j.s.t. określonych składników mienia służących realizacji zadań publicznych, których utrzymanie wiązałoby się z wydatkami publicznymi, przy równoczesnym utrzymaniu dotychczasowego poziomu dochodów j.s.t. nie stanowi naruszenia Konstytucji, w szczególności zaś zasad wyrażonych w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie potwierdzał zgodność z ustawą zasadniczą takiej regulacji (por. przykładowo zwiększenie obowiązków gmin w zakresie oświetlenia dróg – wyrok TK z 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04). Co więcej, sąd konstytucyjny wyraźnie uznał dopuszczalność nałożenia obowiązku utrzymania dróg przejętych przez gminy na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach (por. omówiony szerzej w pkt II.3.3 stanowiska wyrok TK z 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04). Aktualność przyjętej tam argumentacji na tle sformułowanych przez skarżące gminy zarzutów budzi jednak wątpliwości co najmniej z kilku względów. Po pierwsze, chodziło wówczas o przejmowanie stosunkowo krótkich odcinków dróg zlokalizowanych na obszarze miast będących siedzibą gminy, w związku z wybudowaniem obwodnicy miejscowości. Jak wskazano wyżej, rodzajowo inaczej należy postrzegać obowiązek (i wynikające stąd konsekwencje) przejęcia drogi o znacznej długości, przebiegającej przez całą gminę, jak ma to miejsce w przypadku skarżących gmin. Po drugie, w rozstrzyganej przez Trybunał sprawie o sygn. akt K 46/04 przedmiotem zainteresowania były drogi, które – wobec wybudowania obwodnicy – niewątpliwie przestały pełnić rolę arterii komunikacyjnych o znaczeniu ogólnopowiatowym czy nawet ogólnowojejewódzkim. Po trzecie, Trybunał analizując zmiany normatywne stwierdził, że nałożeniu na gminy obowiązku przejęcia dróg towarzyszyły zmiany systemu finansowania samorządu terytorialnego, które zaowocowały znaczącym wzrostem dochodów. Od czasu tego rozstrzygnięcia zakres zadań samorządu oraz pula środków przekazywana na ten cel podlegała jednak istotnym zmianom (ze zdecydowaną tendencją do nakładania na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań bez przekazywania

dotatkowych środków finansowych), argument powyższy nie może być zatem uznany za aktualny. Zwracano już także uwagę, że wątpliwości skarżących gmin dotyczą przypadków przejęcia wielokilometrowych odcinków dróg, nie zaś ciągów zlokalizowanych wyłącznie w obrębie miasta-siedziby gminy, jak w sytuacji budowy obwodnicy. Wreszcie, po czwarte, trudno przyjąć, że obowiązek finansowego utrzymania przejętego odcinka przez skarżące gminy równoważą wynikające stąd dla wspólnoty samorządowej korzyści, które są znacznie mniejsze w razie przejęcia wielokilometrowych odcinków dróg stanowiących połączenie między miastami-siedzibami gmin, w porównaniu z przejęciem dróg zastąpionych przez obwodnicę.

Oceniając dochowanie konstytucyjnych wymogów związanych z poziomem finansowania samorządu terytorialnego Trybunał wskazywał, że granicą w tym względzie jest wystąpienie „oczywistej dysproporcji między powstającymi w ten sposób ciężarami (i to o charakterze wydatków sztywnych) i mechanizmami zapewniającymi od strony finansowej ich realizację” (wyrok TK z 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; pogląd ten jest stale przywoływany w judykaturze sądu konstytucyjnego). Z uwagi na wysokie koszty spoczywające na gminach w związku z przejęciem odcinków dotychczasowych dróg krajowych nie można przyjąć, aby proporcja taka została zachowana. Jak już wskazywano, dodatkowe wydatki związane z przejęciem odcinków dróg mogą sięgać kilku procent całości budżetu tych gmin (por. wniosek, s. 7). Odwołując się do innych szacunków trzeba wskazać, że wedle wyliczeń gminy Łubowo przejęcie przez nią części dawnej drogi DK-5 wiąże się z rocznym kosztem ok. 700 tys. zł, przy wysokości dochodów budżetowych 18 mln zł rocznie (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, druk sejmowy nr 1032/VII kad.).

Podniesiona powyżej argumentacja dotycząca proporcjonalności *sensu stricto* art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych odwołuje się przede wszystkim do dochowania wymogów dotyczących zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację spoczywających na nich zadań publicznych. Zasady te zostały wyrażone w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, które nie stanowią wzorców kontroli w niniejszym postępowaniu. Zarazem jednak bezsprzecznie są one wyrazem ogólniejszej zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, stanowiącej element składowy zasady samodzielności samorządu terytorialnego jako takiej. W tym kontekście trudno uznać za zgodną z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego

regulację, która ingeruje w niedozwolony sposób w samodzielność finansową. Przy tym trzeba wskazać, że w przeprowadzonej powyżej ocenie konstytucyjności art. 10 ust. 5 ustawy wątpliwości na tle zapewnienia odpowiedniego zakresu finansowania samorządu stanowiły wyłącznie jeden z elementów argumentacji.

Zupełnie innej ocenie podlegałyby art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w przypadku, gdyby w miejsce obowiązku przejęcia drogi publicznej wprowadzał mechanizm oparty o swobodę jednostki samorządu terytorialnego w kwestii przejęcia drogi. Wówczas zasadna byłaby argumentacja, że wprawdzie utrzymanie drogi związane jest ze znacznym obciążeniem finansowym po stronie gminy oraz droga ta służy celom ponadgminnym, jednak jej przejęcie przez gminę nastąpiło z jej woli, a więc tym samym realizuje interes samorządu (mieszkańców). W analizowanym stanie gmina jest pozbawiona takich możliwości i została z góry – często wbrew swojej woli – obarczona obowiązkiem zarządzania i utrzymywania składników majątkowych, które nie służą realizacji interesów wspólnoty samorządowej w kształcie, w jakim postrzega to sama wspólnota (por. w tej mierze tezy zawarte w wyrokach TK omówionych w pkt II.3.4. stanowiska).

3.6. Podsumowując powyższe ustalenia trzeba zaakcentować następujące kwestie.

Po pierwsze, własność odcinków dróg zastępowanych przez nowo wybudowane drogi, jak i obowiązek ich utrzymania może być przekazany na rzecz samorządu terytorialnego. Innymi słowy z punktu widzenia Konstytucji dopuszczalna jest komunalizacja tych dróg, także następująca *ex lege*. Po drugie, utrzymanie zastąpionych dróg – przyjmując faktyczną funkcję, którą pełnią one w sieci dróg – stanowi zadanie ponadgminne (utrzymanie dróg obsługujących komunikację między gminami oraz w ramach województwa) i w myśl zasad wynikających z Konstytucji (zasada subsydiarności, art. 16 ust. 2 Konstytucji) powinno być wykonywane przez jednostki wyższego szczebla niż gminny. Jedynie w szczególnych sytuacjach dopuszcza się w tym względzie wyjątki (np. obowiązek utrzymania dróg krajowych w obrębie miasta na prawach powiatów – konstytucyjność takiego rozwiązania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05), przy czym regulacje takie muszą znajdować szczególne uzasadnienie, co w ocenianym przypadku nie ma miejsca. Z uwagi na to kwestionowana regulacja nie może być – w świetle wypracowanych standardów oceny dochowania zasady

samodzielności samorządu terytorialnego – uznana ani za konieczną, ani za proporcjonalną. Tym samym doszło do nadmiernej ingerencji w sferę tej samodzielności. Wydaje się natomiast, że nie jest istotne, iż same parametry tej drogi nakazują zaliczyć ją do wyższej kategorii drogi niż droga gminna (tak również w przypadku obowiązku utrzymania dróg krajowych na odcinkach biegnących na terenie miast na prawach powiatu).

Za aktualny trzeba także uznać pogląd wyrażony przez sąd konstytucyjny na tle sprawy o sygn. akt K 37/02, zgodnie z którym: „W analizowanej ustawie mamy do czynienia z konfliktem różnorodnych interesów publicznych usytuowanych na różnym poziomie, interesu ogólnego oraz interesu określonej społeczności lokalnej. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że owa jednorodność interesu publicznego w zakresie funkcji własności i celu ingerencji może uzasadniać dopuszczalność dowolnego i nieograniczonego wkraczania ustawodawcy w sferę interesów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby oznaczać, że zawsze ciężar realizacji celów ogólnych może być przenoszony, w całości lub w przeważającej mierze, na określoną społeczność lokalną, a w konsekwencji gwarancje konstytucyjne wyrażone przede wszystkim przez art. 165 Konstytucji w odniesieniu do autonomii prawnej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego miałyby charakter pozorny” (wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02; stanowisko to zostało następnie powtórzone w wyroku TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08).

Mając na względzie podniesione okoliczności należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach **jest niezgodny** z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

3.7. W dalszej kolejności wnioskodawca sformułował zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten powiązany został z naruszeniem samodzielności gmin w aspekcie finansowym, poprzez nałożenie obowiązku finansowania utrzymania dróg, które faktycznie spełniają funkcję dróg ponadgminnych. Z jednej strony skutkuje to obowiązkiem przejęcia mienia także w sytuacji, gdy w ocenie gminy mienie to nie służy wykonywaniu zadań danej wspólnoty samorządowej, z drugiej zaś prowadzi do naruszenia prawa samorządu do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania za pomocą uchwał budżetowych.

Argumentacja przedstawiona przez wnioskodawcę w związku z niezgodnością z art. 16 ust. 2 Konstytucji, mimo odmiennego rozłożenia akcentów, w istocie

w znacznym stopniu powtarza wątpliwości podniesione w kontekście zarzutu naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji, stanowiące przedmiot rozpoznania w punkcie poprzednim stanowiska. Tak więc przede wszystkim niekonstytucyjność w tym względzie wyraża się w obowiązku przejęcia przez gminę oraz utrzymania składników mienia, które służą realizacji celów ponadgminnych.

W tym miejscu wypada przypomnieć, że – jak już wskazano w pkt II.2.1 stanowiska – zasada samodzielności j.s.t. znajduje oparcie nie tylko w art. 165 Konstytucji, ale – co najmniej w równym stopniu – także w art. 16 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że przysługujące samorządowi terytorialnemu zadania publiczne wykonuje on „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, co jest uznawane za wyrażenie – choć za pomocą innej formuły słownej – zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Co więcej trafne jest twierdzenie, że zasadę samodzielności samorządu terytorialnego wyraża w istocie suma postanowień konstytucyjnych odnoszących się do statusu j.s.t. (a więc w szczególności art. 16 ust. 2, art. 165, art. 167 oraz art. 171 Konstytucji), natomiast każdy z wymienionych przepisów z osobna dotyczy nieco innego aspektu tej samodzielności. Zarazem twierdzić można, że zwornikiem tych postanowień ustawy zasadniczej jest właśnie art. 16 Konstytucji, który choć odznacza się tą samą mocą prawną jak przepisy rozdziału VII Konstytucji, to jednak poprzez umieszczenie w rozdziale I Konstytucji wyraźnie został – niejako – wyciągnięty przed nawias i podniesiony do rangi zasady ustrojowymi RP.

W konsekwencji stwierdzenie niezgodności danej regulacji z art. 165 ust. 1 Konstytucji przekłada się bezpośrednio na jej ocenę w kontekście art. 16 ust. 2 Konstytucji. Wypada zwrócić uwagę, że na występowanie powyższej zależności, jak i zbieżność treściową obu wzorców w tym względzie wskazywał także sąd konstytucyjny (por. pkt II.2.4 stanowiska). W ocenie Sejmu, na gruncie niniejszego postępowania zarzut niezgodności art. 10 ust. 5 u.d.p. z art. 165 ust. 1 Konstytucji znajduje potwierdzenie (por. pkt II.3.7 stanowiska) i determinuje on zarazem ocenę zarzutów dotyczących naruszenia art. 16 ust. 2 Konstytucji. W świetle powyższego należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych **jest niezgodny** z art. 16 ust. 2 Konstytucji z tych samych przyczyn, które stanowiły o naruszeniu art. 165 ust. 2 Konstytucji

Nie w pełni można się natomiast zgodzić z tym fragmentem argumentacji podniesionej przez skarżące gminy w stosunku do art. 16 ust. 2 Konstytucji, która

odwołuje się do wątków związanych z samodzielnością budżetową gminy. Samodzielność finansowa j.s.t. obejmuje wprawdzie również aspekt dotyczący decydowania przez wspólnotę samorządową za pomocą uchwał budżetowych o sposobie i kierunkach finansowania zadań spoczywających na samorządzie, ale pamiętać trzeba, że swoboda ta jest kształtowana w ramach ustaw, z których w praktyce wynikają daleko idące ograniczenia. Zarazem trzeba wskazać, że co prawda prawodawca zasadniczo nie sprecyzował standardów usług publicznych w sposób określający konieczny poziom wydatkowania na realizację danego zadania publicznego (wątpliwe jest zresztą, czy byłoby to możliwe w świetle zasady samodzielności j.s.t.), ale mimo to w wielu sferach poziom wydatków samorządu jest ściśle determinowany przez przyjęte rozwiązania ustawowe (np. pomoc społeczna, wynagrodzenia nauczycieli i in.). W tym kontekście nie jest trafny argument wnioskodawcy, zgodnie z którym swoboda decydowania o kierunkach wydatkowania z budżetu j.s.t. może podlegać ograniczeniu jedynie wyjątkowo, a także że prawodawca nie może nakładać na j.s.t. obowiązku finansowania określonych przedsięwzięć bądź też wprowadzania regulacji skutkujących zwiększeniem zakresu, w jakim na j.s.t. ciąży obowiązek finansowania określonego zadania własnego. Tego rodzaju wątpliwości mogłyby aktualizować zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, którego to wnioskodawca jednak nie sformułował (zarazem analogiczne zarzuty stanowiły już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie o sygn. akt K 46/04). Zgodzić się natomiast należy z zasadniczym kierunkiem argumentacji, iż wątpliwe konstytucyjnie jest nałożenie na gminę obowiązku finansowania przedsięwzięć, które ze względu na swój zasięg terytorialny powinny być raczej finansowane przez jednostki wyższego szczebla.

3.8. Mimo w części odmiennego rozłożenia akcentów (wskazanie w pierwszej kolejności na konieczność ustanowienia mechanizmów konsultacyjnych w procedurze przejmowania dróg przez gminy), zarzuty sformułowane przez skarżące gminy w kontekście naruszenia art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL pozostają zbieżne z wątpliwościami podniesionymi na tle art. 165 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Jak już wskazano, art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL traktuje się jako podstawę normatywną obowiązywania zasady samodzielności samorządu terytorialnego na płaszczyźnie tego aktu. Jednocześnie przyjmuje się, że treść zawartych w nich sformułowań jest zbieżna z treściami wywodzonymi z art. 16 i art. 165 Konstytucji,

przy podkreśleniu jednak, iż zostały one wysłowione w mniej imperatywnej („słabszej”) formie. Wymogi wynikające z przytoczonych wzorców konwencyjnych oraz z art. 16 i art. 165 Konstytucji uznaje się za jednolite, co pozwala na wspólną ocenę kwestionowanych przepisów w kontekście tak wzorców wynikających z Konstytucji, jak i z EKSL. Uwzględniając powyższe powiązanie Trybunał Konstytucyjny uznawał, że: „Zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką orzeczniczą Trybunału, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które «konsumują» treść EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących wspomnianej umowy międzynarodowej” (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; por. także m.in. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 i 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04).

Powyższa sytuacja zachodzi także na tle niniejszego postępowania. Skarżące gminy dopatrują się niezgodności z art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL zasadniczo z analogicznych względów, co w przypadku zasady naruszenia zasady samodzielności j.s.t. Mając na względzie wyrażone powyżej stanowisko Sejmu uznające niezgodność art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji należy w konsekwencji przyjąć, że przepis ten **jest niezgodny** także z art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL.

3.9. W charakterze uzupełnienia należy wskazać, że kwestionowany art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych budzi wątpliwości nie tylko skarżących gmin, zaś waga tych wątpliwości potęguje się wraz z oddawaniem do użytkowania kolejnych odcinków nowo wybudowanych dróg i przejęciem dotychczasowych odcinków przez samorządy gminne. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom samorządów gminnych, zainteresowanych zmianą dotychczasowego mechanizmu przejmowania dróg określonego w art. 10 ust. 5 ustawy, do Sejmu złożono odrębnie trzy projekty ustaw zmieniających ustawę o drogach publicznych, które w intencji projektodawców mają służyć rozwiązaniu tego problemu. Są to:

1. projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym nr 1031/VII kad., w którym zakłada się, 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., w którym zakłada się uchylenie art. 10 ust. 5 (skutkiem przyjęcia takiej regulacji byłoby to, że ustalenie kategorii zastąpionego odcinka drogi następowałoby w takiej sytuacji na zasadach ogólnych, tj. z uwzględnieniem przeznaczenia oraz parametrów drogi);
3. projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym nr 1033/VII kad., w którym zakłada się przejęcie 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.

Do powyższych projektów zostały przedłożone stanowiska przedstawicieli samorządów wojewódzkich, którzy – co do zasady negatywnie – zaopiniowali każdą z wniesionych propozycji, z drugiej zaś strony formułowano opinie wskazujące na konieczność zmian dotychczasowych rozwiązań (por. opinie dołączone do druków sejmowych nr 1031-1033/VII kad.).

Pierwsze czytanie powyższych projektów odbyły się na wspólnym posiedzeniu Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 7 lutego 2013 r. Obecnie prace toczą się w obrębie Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej; w przedłożonym sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej zaproponowano nadanie nowego brzmienia art. 5 ustawy, przewidującego *ex lege* przejście własności dotychczasowego odcinka drogi na własność samorządu wojewódzkiego.

Podkreślenia wymaga, że podjęcie prac legislacyjnych nad ewentualną zmianą art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych nie oddziałuje na ocenę jego konstytucyjności, jak również – na tym etapie postępowania legislacyjnego – nie wpływa na celowość lub dopuszczalność kontynuacji niniejszego postępowania.

III. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawców

Naruszenia art. 2 Konstytucji skarżące gminy upatrują w niezgodności kwestionowanego przepisu z szeregiem zasad szczegółowych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Po pierwsze, wskazano na

sprzeczność z wywiedzioną przez Trybunał Konstytucyjny dyrektywą, zgodnie z którą j.s.t., w sferze kształtowania praw właścicielskich przez czynności cywilnoprawne, musi być traktowana na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi (wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04). Narzucenie gminie, niezależnie od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami narusza fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę równorzędności uczestniczących w nim podmiotów. Po drugie, art. 10 ust. 5 u.d.p. narusza zasadę sprawiedliwości społecznej – gmina zmuszona jest ponosić koszty utrzymania nieruchomości, która w istocie służy całemu regionowi, a nie wspólnocie gminnej, zarazem negatywnie oddziałuje to na zdolność finansowania przez gminę innych zadań publicznych. Przyjęte rozwiązania faworyzują kosztem gmin Skarb Państwa i pozostałe j.s.t., nieuwzględniając dysproporcji w możliwościach finansowych tych podmiotów, a jednocześnie i faktycznej funkcji spełnianej przez przejętą drogę. Po trzeciej, wadliwość art. 10 ust. 5 u.d.p. objawia się w niedochowaniu zasad prawidłowej legislacji. Wynika to z wewnętrznej sprzeczności zasad kategoryzacji dróg określonych w u.d.p., które w analizowanym przypadku skutkują faktycznym rozszerzeniem definicji drogi gminnej. W świetle art. 10 ust. 5 u.d.p. drogą gminną jest droga spełniająca funkcje określone w art. 7 u.s.p. (obsługa ruchu lokalnego i.t.p.), ale także droga zastąpiona nowo wybudowanym odcinkiem drogi, spełniająca po oddaniu tego odcinka do użytkowania funkcje właściwe dla drogi wojewódzkiej lub drogi powiatowej.

2. Wzorce kontroli

2.1. Wśród szeregu zasad pochodnych wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli: 1) obowiązek kształtowania praw właścicielskich j.s.t. w drodze czynności cywilnoprawnych na równi z innymi prawami; 2) zasadę sprawiedliwości społecznej; 3) zasady prawidłowej legislacji.

2.2. Jako podstawę do wywiedzenia z art. 2 Konstytucji obowiązku kształtowania praw właścicielskich j.s.t. w drodze czynności cywilnoprawnych na równi z innymi podmiotami wnioskodawca powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04).

W judykacie tym Trybunał rozstrzygał zgodność z Konstytucją art. 179 k.c., zgodnie z którym gmina stawała się z mocy prawa właścicielem nieruchomości, której zrzekł się dotychczasowy właściciel (por. pkt II.3.4 stanowiska). Sąd konstytucyjny stwierdził, że przejście własności na rzecz gmin w trybie art. 179 k.c. dotyka prywatnoprawnej sfery podmiotowości gmin, a nie ich funkcji publicznoprawnej. Ukształtowany kwestionowanym przepisem mechanizm przejmowania własności nieruchomości, których właściciel się zrzekł, zdecydowanie odbiega jednak od reguł, na których opierają się konstrukcje cywilistyczne. Dotychczasowy właściciel, dokonując w pełni swobodnej, jednostronnej czynności prawnej, całkowicie oderwanej od przyczyn gospodarczych, doprowadza do nabycia przez gminę, nawet wbrew jej woli, własności nieruchomości. Na tym tle Trybunał stwierdził naruszenie art. 165 ust. 1 Konstytucji, a także zasady równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Konkretyzując zasadę równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego w cytowanym judykacie stwierdzono, że: „na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, wyrażone w art. 2 Konstytucji, składa się też zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych – w jakimś sensie – jest odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa; zasada ta stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego. Gmina, gdy chodzi o kształtowanie jej praw właścicielskich poprzez czynności cywilnoprawne, musi być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi. Narzucenie gminie, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami, o których wyżej była mowa, w sposób oczywisty narusza fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę. Jest oczywiste, że ustawodawca – przy zachowaniu zasady z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji – dysponuje dużą swobodą w kształtowaniu sfery zadań publicznoprawnych przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Natomiast, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kształtując za pomocą instrumentów prywatnoprawnych ich sferę majątkową, ustawodawca musi zachować podstawowe standardy rządzące obrotem cywilnoprawnym w demokratycznych państwach prawa”.

Obowiązywanie powyższej zasady zostało potwierdzone w wyroku Trybunału z 21 października 2008 r. (sygn. akt P 2/08). Do tej zasady Trybunał nawiązał także

we wcześniejszym wyroku z 26 września 2006 r. (sygn. akt K 1/06) stwierdzając, że: „gmina, gdy chodzi o kształtowanie jej praw właścicielskich poprzez czynności cywilnoprawne, musi być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi”.

2.3. Kolejnym komponentem zasady demokratycznego państwa prawnego, wskazanym przez wnioskodawców w charakterze wzorca kontroli, jest zasada sprawiedliwości społecznej,

Treść zasady sprawiedliwości społecznej kształtowana jest – przede wszystkim – przez przyjęte rozumienie pojęcia „sprawiedliwość”. Wskazuje się, że powyższe pojęcie charakteryzuje się bardzo szerokim polem interpretacyjnym, które zależy w szczególności od przyjętego ujęcia sprawiedliwości (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 60 i n.). Utrudnia to precyzyjne ustalenie normatywnego znaczenia zasady sprawiedliwości, a formułowane w tym względzie definicje odznaczają się, siłą rzeczy, daleko idącą niedookreślonością.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada sprawiedliwości społecznej jest obecna w dwóch ujęciach. Pierwsze nadaje komentowanej zasadzie zbliżony (komplementarny) zakres treściowy z konstytucyjną zasadą równości – wynika z niej obowiązek takiego samego („równego”) traktowania podmiotów wykazujących wspólne cechy istotne (por. np. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Z tego względu: „[R]óżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; por. także np. wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04 i 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08).

W świetle drugiego ujęcia, zasada sprawiedliwości społecznej ma samodzielną treść (obowiązek sprawiedliwego traktowania), która tylko pośrednio została wyrażona w odrębnych przepisach Konstytucji. W tym kontekście zasada sprawiedliwości społecznej utożsamiana jest m.in. z takimi wartościami, jak solidarność społeczna i bezpieczeństwo socjalne jednostki (por. wyrok TK

z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06), tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, czy też prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (por. wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10 oraz przytoczone w nim orzecznictwo). Wskazuje się, że wykładnia zasady sprawiedliwości społecznej musi w takim przypadku uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych (wyrok TK z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06).

Trybunał podkreślał, że niezależnie od przyjmowanego ujęcia, stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga szczególnej powściągliwości, ze względu na jej niedookreśloność. Jako klauzula generalna nie zawiera ona dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, choć jednocześnie stanowi podstawę do wyodrębnienia pewnych minimalnych, progowych kryteriów rozwiązań prawnych (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; por. też wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08 oraz przywołane tam orzecznictwo).

2.4. Zarzut wewnętrznej sprzeczności przepisów regulujących zasady ustalania kategorii dróg publicznych wnioskodawca powiązał z naruszeniem zasad poprawnej legislacji.

W doktrynie prawa oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady prawidłowej (poprawnej) legislacji uznawane są za formalny składnik zasady państwa prawnego, wywiedziony z zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 48 wraz z przywoływanym tam orzecznictwem i piśmiennictwem). Stanowią one reguły o różnej treści, wskazujące wymogi, które muszą być respektowane w procesie stanowienia prawa. Dotychczas nie został sprecyzowany katalog wymogów, które przesądzałyby o zaliczeniu określonej dyrektywy do kanonu zasad poprawnej legislacji, ani też wyczerpujący katalog tych zasad. W dotychczasowym orzecznictwie sądu konstytucyjnego do tej kategorii zaliczano w szczególności następujące zasady szczegółowe: 1) zakaz działania prawa wstecz; 2) zasada ochrony praw nabytych; 3) zasada respektowania interesów w toku; 4) zasada odpowiedniej *vacatio legis*; 5) zasada określoności przepisów prawa; 6) zasada proporcjonalności; 7) nakaz

przestrzegania zasad techniki prawodawczej (por. L. Garlicki, *Polskie ...*, *op. cit.*, s. 62-64 oraz T. Zalasinski, *op. cit.*, s. 51; por. także węższe ujęcie W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 46 i n.).

Wnioskodawca nie wskazał, z którą z wymienionych wyżej zasad poprawnej legislacji powiązał zarzuty podniesione pod adresem art. 10 ust. 5 u.d.p.

3. Analiza zgodności

3.1. Ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu z punktu widzenia dochowania obowiązku równorzędnego z innymi podmiotami publicznoprawnymi kształtowania praw właścicielskich j.s.t. wymaga odniesienia się do ustaleń zawartych w wyroku TK z 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04), w którym dokonano nie tylko rekonstrukcji normatywnej istoty tej zasady, ale także wskazano okoliczności, w których znajduje ona zastosowanie.

Przede wszystkim należy podnieść, że obowiązywanie powyższej zasady dotyczy tej sfery działalności j.s.t., w której występuje ona jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego (sfera *dominium*), nie zaś jako podmiot władzy publicznej, wykonujący określone zadania publiczne (sfera *imperium*). O przynależności danej regulacji do sfery działania j.s.t. jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego przesądza w szczególności okoliczność, że nie mamy do czynienia z normą o charakterze publicznoprawnym oraz to, że jej skutkiem nie jest nałożenie na j.s.t. nowych zadań (kompetencji). W takiej sytuacji, zgodnie z ustaleniami Trybunału, ocena kwestionowanego przepisu następuje przez pryzmat standardów prawa prywatnego, nie zaś publicznego.

W dalszej kolejności trzeba stwierdzić, że obowiązek kształtowania praw właścicielskich j.s.t. na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi ma, jak przyjmował Trybunał – charakter pochodny względem wynikającej z art. 165 Konstytucji samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego. Jak wywiódł Trybunał, art. 165 Konstytucji formułuje bowiem zasadę, w myśl której: „gminy [inne j.s.t. – uwaga własna] w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych, powinny być traktowane jak inne podmioty prywatnoprawne” (wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04; por. także wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). Zasada ta znajduje także źródło w art. 2 Konstytucji, jako odbicie

ogólnej zasady równorzędności podmiotów (obrotu cywilnoprawnego). Zarazem, co akcentował Trybunał w kontekście naruszenia art. 2 Konstytucji, zasada równorzędności podmiotów pozwala odróżnić stosunki cywilnoprawne od stosunków publicznoprawnych.

Przechodząc na grunt zawisłej sprawy trzeba wskazać, że wprawdzie dotyczy ona kształtowania sytuacji majątkowej j.s.t., jednak odznacza się ścisłym związkiem z realizacją przez j.s.t. zadań publicznych. Jak wskazywano, utrzymanie dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych stanowi jedno z podstawowych zadań samorządu gminnego. Przejście na gminę własności zastąpionego odcinka drogi oraz konieczność jego utrzymania nie oznacza wprawdzie nałożenia na gminę nowego zadania (gdyż obowiązkiem gminy jest utrzymanie całokształtu sieci dróg gminnych w ich aktualnym kształcie, a więc także dróg, których gmina stała się właścicielem na podstawie kwestionowanego przepisu), ale oddziałuje bezpośrednio za zakres, w jakim gmina realizuje te zadania. Wydatkowanie środków publicznych na utrzymanie dróg stanowi tym samym akt finansowania przez j.s.t. zadań publicznych, zaś cała omawiana materia jest normowana przepisami zaliczającymi się do gałęzi prawa publicznego, nie zaś prywatnego. W konsekwencji nie mamy do czynienia wyłącznie z działalnością j.s.t. w sferze *dominium* – art. 10 ust. 5 u.d.p. wywołuje wprawdzie określone skutki właścicielskie po stronie j.s.t., ale pozostają one w bezpośrednim związku z działalnością j.s.t. w sferze *imperium*.

W dalszej kolejności trzeba wskazać, że w obydwu judykatach sądu konstytucyjnego, w których wzorzec kontroli stanowiła zasada równorzędnego z innymi podmiotami publicznoprawnymi kształtowania praw właścicielskich j.s.t., chodziło o ingerencję w sferę majątkową j.s.t. wskutek działania podmiotów trzecich. Podmioty te były zwykłymi uczestnikami obrotu cywilnoprawnego, które – z przyczyn majątkowych – wyrażały jednostronnie wolę zrzeczenia się określonych składników majątkowych (nieruchomości). Działalność tych podmiotów nie była związana w jakikolwiek sposób z realizacją zadań (celów) publicznych. Odmienna sytuacja występuje w zawisłej sprawie, gdzie chodzi o przesunięcia majątkowe związane z określonymi zadaniami publicznymi, realizowanymi za pomocą instrumentów prawa administracyjnego. Zarazem przesunięcia te następowały pomiędzy dwoma podmiotami publicznymi, a więc Skarbem Państwa (zupełnie wyjątkowo mogło to dotyczyć samorządu terytorialnego szczebla ponadgminnego) i gminą.

Powyższe ustalenia prowadzą do konkluzji, że obowiązek równorzędnego z innymi podmiotami publicznoprawnymi kształtowania praw właścicielskich j.s.t. nie stanowi w kontekście art. 10 ust. 5 u.d.p. adekwatnego wzorca kontroli. Przedmiotem regulacji nie jest bowiem działalność j.s.t. wyłącznie w sferze *dominium*, do której odnosi się zasada przywołana przez wnioskodawcę. Analogicznie, za adekwatny wzorzec kontroli nie mogłaby zostać uznana zasada samodzielności j.s.t. w tym aspekcie, w jakim wynika z niej obowiązek zapewnienia samodzielności j.s.t. w sferze prywatnoprawnej. W konsekwencji należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych **nie jest niezgodny** z zasadą równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.2. Brak jest także podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

W dotychczasowym orzecznictwie poświęconym regulacjom dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego Trybunał wiązał naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej z obciążeniem wspólnoty samorządowej kosztami, które w myśl tej zasady powinien ponosić dotychczasowy właściciel nieruchomości (por. wyroki TK z: 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04 i 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). Chodziło o sytuację, gdy dotychczasowy właściciel – z przyczyn majątkowych (nieruchomość był zadłużona, zdewastowana w stopniu przekraczającym jej wartość czy też z innych względów stanowiła obciążenie finansowe dla dotychczasowego właściciela) – zrzekał się własności nieruchomości, obciążając kosztami jej utrzymania j.s.t. Trybunał stwierdził w tym kontekście, że: „na skutek przeniesienia własności niechcianej nieruchomości na gminy zostają przerzucone na nie zobowiązania indywidualnego podmiotu – PKP S.A. – o wymiarze majątkowym, w tym konieczność ponoszenia nieprzewidzianych i niedających się wcześniej zaplanować nakładów na remonty nieruchomości i ich rewitalizację, co nie pozostaje bez wpływu na zdolność gminy do realizacji jej publicznoprawnych zadań w stosunku do ogółu mieszkańców. [...] Takie rozwiązanie budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, którą Rzeczpospolita Polska ma urzeczywistniać” (wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08).

Powyższe pozwala przyjąć, że naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej Trybunał dostrzegał w sytuacji, gdy zindywidualizowany podmiot stosunków cywilnoprawnych wywoływał swoimi działaniami niekorzystne skutki po stronie innych

podmiotów tych stosunków – w przypadku samorządu terytorialnego za drugą stronę sąd konstytucyjny uznał mieszkańców gminy, tworzących wspólnotę samorządową. Jednocześnie dotyczyło to sytuacji, gdy nabycie przez j.s.t. własności z ekonomicznego punktu widzenia było niekorzystne (przejmowana nieruchomości była obciążona długami bądź też wymagała bardzo wysokich nakładów w celu przywrócenia stanu zgodnego z przeznaczeniem).

Sytuacja taka nie ma jednak miejsca na tle zawisłej sprawy. Wynika to stąd, że nabycie własności drogi publicznej nie dochodzi w następstwie czynności podejmowanych przez podmioty stosunków cywilnoprawnych, ale na mocy ustawy, samo zaś przejście własności następuje pomiędzy podmiotami publicznymi. Jednocześnie przejmowane składniki majątkowe służą bezpośrednio realizacji celów publicznych. Innymi słowy nie zachodzi sytuacja, gdy zobowiązania finansowe podmiotu cywilnoprawnego zostają przerzucone na j.s.t., a przejęte składniki majątkowe nie służą bezpośrednio realizacji zadań publicznych. Tylko w takiej sytuacji Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie uznawał naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Brak wystąpienia tych okoliczności w rozpatrywanej sprawie nakazuje z kolei przyjąć, że powołana zasada w kształcie wyinterpretowanym przez Trybunał Konstytucyjny nie znajduje zastosowania, a tym samym powyższy wzorzec jest nieadekwatny.

W konsekwencji należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych **nie jest niezgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.3. Wymóg zapewnienia wewnętrznej niesprzeczności postanowień zawartych w danym akcie normatywnym nie jest wyróżniany jako odrębna reguła, składająca się na kanon zasad poprawnej legislacji. Nie oznacza to jednak, że sformułowany w tym względzie zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji staje się *a limine* pozbawiony zasadności.

Wydaje się, że można dostrzec występowanie istotnych powiązań pomiędzy tak sformułowanym zarzutem i nakazem określoności przepisów prawa, który stanowi jedną z uznanych zasad poprawnej legislacji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zasada określoności przepisów prawnych nie odnosi się wyłącznie do kwestii jasności i precyzji przepisów, ale także może się rozciągać na związki logiczne i funkcjonalne, które występują pomiędzy danym

przepisem a aktem normatywnym, w którym jest on zawarty (a nawet szerszej – związku funkcjonalne z systemem prawa w ogóle). Respektowanie przez dany przepis ogólnego kierunku rozwiązań, którymi cechuje się określona instytucja w kształcie przyjętym przez prawodawcę, stanowić może w tym ujęciu odrębną płaszczyznę kontroli konstytucyjności. Szerszej interpretacji powyższego wymogu Trybunał dokonał m.in. w wyrokach z: 21 lutego 2006 r. (sygn. akt K 1/05) oraz 23 października 2007 r. (sygn. akt P 28/07) stwierdzając, że: „Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdyby celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa”. Taki kierunek interpretacji był akceptowany również w innych judykatach (por. np. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02), jak i w piśmiennictwie (por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47)

Wymóg dostatecznej określoności przepisów prawnych oraz prawidłowość sformułowania przepisów ze względu na zamierzony cel regulacji stanowią uznane przez doktrynę oraz orzecznictwo Trybunału komponenty zasad poprawnej legislacji. Incydentalnie Trybunał Konstytucyjny dokonał rozszerzenia tego katalogu, zaliczając do niego także inne wymogi. W sprawie o sygn. akt P 6/04 Trybunał zaliczył do nich „fikcję prawną racjonalności prawodawcy”. Jak stwierdził: „[...] «punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy» [...]. Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania”. Rozwijając tę zasadę stwierdził ponadto, że: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności», uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane. O ile nie ulega wątpliwości, że

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny «poziomej» zgodności aktów prawnych [...] o tyle badanie norm współwystępujących w jednym akcie mieści się w jego kompetencjach”.

Uwzględniając powyższe orzecznictwo dopuszczalne jest – ze względu na powiązanie treściowe – przeprowadzenie oceny zgodności art. 10 ust. 5 u.d.p. z wymogiem określoności przepisów prawnych. Pozostaje bezspornym, że art. 10 ust. 5 u.d.p. stanowi wyjątek od zasad ogólnych dotyczących nadawania kategorii drogom publicznym, zawartych w ustawie o drogach publicznych. Zgodnie z nimi o kategorii drogi decyduje pełniona przez nią funkcja oraz jej parametry, ponadto w razie zaliczenia do kategorii drogi wojewódzkiej, powiatowej bądź gminnej, konieczne jest podjęcie uchwały przez właściwy organ stanowiący j.s.t. Nie może być kwestionowane uprawnienie ustawodawcy, także w obrębie ustawy o drogach publicznych, do wprowadzania odstępstw od tak ujętych zasad ogólnych. Odstępstwa takie są dopuszczalne, gdy nie prowadzą do naruszenia wewnętrznej spójności aktu normatywnego i przemawiają za nimi racjonalne przesłanki. W przypadku art. 10 ust. 5 u.d.p. ustanowienie wyjątku od zasad ogólnych dotyczących nadawania kategorii drogom publicznym znajduje jednak tylko połowiczne uzasadnienie. W wymiarze funkcjonalnym przemawia za nim szczególna sytuacja związana z wybudowaniem nowego odcinka drogi i wynikająca stąd potrzeba określenia organu, który przejmie obowiązek utrzymania dotychczasowego odcinka. Niecelowym może się wówczas stać utrzymywanie przez dotychczasowy odcinek drogi tej samej kategorii, którą ma nowo wybudowana droga przebiegająca w jej ciągu. Co do zasady, z oddaniem do użytkowania nowej drogi związana jest również zmiana funkcji spełnianej przez dotychczasowy ciąg komunikacyjny, co staje się widoczne zwłaszcza w przypadku budowy obwodnic miast. Jednak racjonalność wprowadzonych wyjątków zawiera w sobie wymaganie, aby wynikające z nich rozwiązania prawne były zgodne z Konstytucją. W analizowanej sytuacji kwestionowany art. 10 ust. 5 u.d.p. przewiduje rozwiązania niezgodne ze standardem konstytucyjnym w obszarze samodzielności j.s.t. (por. pkt II.3.6 stanowiska). Wyjątek zawarty w art. 10 ust. 5 u.d.p. nie znajduje tym samym racjonalnego uzasadnienia. W związku z powyższym należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych **jest niezgodny** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

IV. Zasada równości (art. 32 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawców

Przedstawiona we wniosku argumentacja dotycząca naruszenia obowiązku równego traktowania podmiotów publicznych (art. 32 Konstytucji) jest bardzo lakoniczna. Jedyna wypowiedź uzasadniająca powyższy zarzut sprowadza się do stwierdzenia, że kwestionowana regulacja prowadzi do nałożenia na gminy ciężaru finansowego „bez jakiegokolwiek uzasadnienia, [...] zdejmując ze Skarbu Państwa i pomijając ewentualną możliwość obciążenia nim pozostałych jednostek samorządu w sytuacji, gdy przejmowana droga spełniać będzie faktycznie rolę drogi kategorii wyższej, aniżeli gminna” (wniosek, s. 12).

2. Wzorce kontroli

Artykuł 32 Konstytucji statuuje na szczeblu ustawy zasadniczej zasadę równości, wyróżniając w jej obrębie obowiązek zapewnienia równości w prawie (ust. 1: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz zakaz dyskryminacji (ust. 2: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”).

W *petitum* (s. 2 wniosku) oraz w uzasadnieniu (s. 11 wniosku) wnioskodawcy wskazali jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji, tj. zarówno wynikający z niego nakaz zapewnienia równości w prawie, jak i zakaz dyskryminacji. W zarządzeniu sędziego TK z 20 grudnia 2012 r., wydanym w toku kontroli wstępnej uznano, że merytorycznemu rozstrzygnięciu podlegać będzie wyłącznie kwestia zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym poglądem, zasada równości w ujęciu art. 32 ust. 1 Konstytucji nakłada na prawodawcę obowiązek równego traktowania podmiotów podobnych. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną, powinny być traktowane równo (tak samo), bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (po raz pierwszy powyższe ujęcie zostało wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy

podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Wymóg równego traktowania podmiotów podobnych oznacza zarazem akceptację różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które nie odznaczają się wspólną cechą – „Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10).

Z uwagi na przyjętą formułę zasady równości, ocena zgodności kwestionowanych przepisów z tą zasadą wymaga ustalenia, czy dotyczą one podmiotów podobnych (podmiotów posiadających istotne cechy wspólne ze względu na przedmiot regulacji) oraz czy prawodawca zróżnicował ich sytuację prawną (por. np. wyroki TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06 i 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

Zasada równości nie wyklucza odmiennego traktowania przez prawo podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy kryterium, na podstawie którego określona grupa adresatów została potraktowana odmiennie pomimo występowania cechy wspólnej jest: (1) istotne (relewantne), (2) proporcjonalne oraz (3) pozostaje w związku z zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (tzw. test równości; por. np. wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97 i 3 października 2006 r., sygn. akt K 30/05). Przesłanka relewantności wymaga, aby argument stanowiący podstawę różnicowania był racjonalnie uzasadniony, tj. pozostawał w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów oraz służył ich realizacji. Przesłanka proporcjonalności jest spełniona, gdy waga interesu, któremu służy różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Odstępstwo od równego traktowania powinno jednocześnie znajdować oparcie w zasadach lub wartościach wyrażonych w Konstytucji; jedną z nich jest zasada sprawiedliwości społecznej.

3. Analiza zgodności

Istotą zarzutu wnioskodawców jest dopuszczalność nałożenia na gminy obowiązku utrzymania odcinków dróg, które zostały zastąpione nowo wybudowanym odcinkiem drogi, w sytuacji braku obciążenia powyższym obowiązkiem pozostałych szczebli samorządu terytorialnego bądź też Skarbu Państwa. Z uwagi na wskazany w tym zakresie wzorzec kontroli – art. 32 ust. 1 Konstytucji – w pierwszym rzędzie konieczne staje się rozstrzygnięcie, czy wzorzec ten może stanowić podstawę oceny regulacji prawnych odnoszących się do j.s.t. Wątpliwości na tym tle wynikają stąd, że art. 32 Konstytucji jest zamieszczony w rozdziale II Konstytucji, normujących prawa i wolności podmiotów prywatnych. Zasadniczo nie odnosi się on zatem do sytuacji prawnej podmiotów prawa publicznego, do których zaliczają się m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Status prawny tych ostatnich normuje poświęcony temu zagadnieniu rozdział VII Konstytucji wraz z odnoszącymi się do samorządu terytorialnego zasadami ustrojowymi, wyrażonymi w rozdziale I Konstytucji.

Powyższe zagadnienie stanowiło przedmiot rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego, przy czym można mówić o ukształtowaniu się – co do zasady – jednolitej linii orzeczniczej w tym względzie. Przede wszystkim, Trybunał nie wykluczał ani możliwości stosowania tej zasady konstytucyjnej wobec gmin, ani możliwości czynienia art. 32 Konstytucji punktem odniesienia dla oceny regulacji prawnych zakwestionowanych w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem gminy. Jednak zasada równości stanowi adekwatny wzorzec kontroli przy ocenie sytuacji prawnej j.s.t. tylko wtedy, gdy dochodzi do zróżnicowania sytuacji prawnej j.s.t. (co do zasady – jednostek tego samego szczebla) w sposób, który różnicuje sytuację prawną ich mieszkańców. Jak stwierdził Trybunał: „Różnicowania jednostek samorządu terytorialnego nie mogą prowadzić do nieuzasadnionych różnicowań ich mieszkańców. Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek. Ten, kto kwestionuje zgodność ustawy dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości musi wykazać, że regulacja ta powoduje różnicowanie osób fizycznych lub innych podmiotów «prywatnych» posiadających wspólną cechę istotną, a jednocześnie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie spełnia wymogu proporcjonalności lub nie znajduje oparcia w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych” (wyrok TK

z 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; stanowisko to zostało powtórzone w wyrokach TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). W tym względzie Trybunał wskazywał na konieczność ustalenia, czy kwestionowany przepis różnicuje pozycję prawną gmin w taki sposób, który skutkuje naruszeniem zasady równości odnoszonej do ich mieszkańców. Wystąpienie takiego zróżnicowania Trybunał potwierdził dotychczas na tle regulacji przewidującej różną wysokość diet radnych (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01), natomiast w pozostałych judykatach uznawano jej nieadekwatność wobec niepotwierdzenia zarzutów zróżnicowania sytuacji prawnej j.s.t. Odnotować należy także rozstrzygnięcia, w których sąd konstytucyjny *a priori* odrzucał dopuszczalność kontroli w aspekcie art. 32 Konstytucji w postępowaniach inicjowanych przez organy stanowiące j.s.t., wskazując ogólnie na przysługujący j.s.t. status podmiotów prawa publicznego i wynikający stąd brak zastosowania przepisów rozdziału II Konstytucji (por. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04). Incydentalnie skład orzekający sądu konstytucyjnego zaprezentował odmienny pogląd, dopuszczając bezpośrednio ocenę pozycji prawnej j.s.t. z punktu widzenia zasady równości (por. wyrok TK z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05).

Przechodząc na płaszczyznę niniejszego postępowania trzeba stwierdzić, że zarzuty podniesione przez wnioskodawców dotyczą bezpośrednio zróżnicowania pozycji gmin w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego pozostałych szczebli i Skarbu Państwa, nie odnoszą się natomiast do zróżnicowania pozycji prawnej ich mieszkańców. W konsekwencji, w ocenie Sejmu – uwzględniając dominującą linię orzeczniczą sądu konstytucyjnego – brak jest podstaw do twierdzenia, że zakwestionowane w kontekście zasady równości przepisy różnicują pozycję prawną jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, który skutkuje bezpośrednio naruszeniem zasady równości odnoszonej do ich mieszkańców. W tym kontekście wnioskodawca nieadekwatnie przywołał zatem art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli, ponieważ nie może on znajdować zastosowania do oceny sytuacji prawnej j.s.t. w sytuacji, gdy nie dochodzi do zróżnicowania sytuacji prawnej ich mieszkańców. Takiej argumentacji wnioskodawcy nie przedstawili. Niezależnie od tego, analiza zakwestionowanego przepisu nie pozwala uznać, aby takie zróżnicowanie miało miejsce.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych **nie jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz