

65/5/A/2015

WYROK

z dnia 26 maja 2015 r.

Sygn. akt Kp 2/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 22 kwietnia i 26 maja 2015 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.) i art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych z art. 16 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 czerwca 2015 r. w M.P. poz. 517.

publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ust. 1 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 25 października 2013 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności: 1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca) w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.; dalej: u.d.p.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że obecnie obowiązujący mechanizm automatycznego przekazywania gminom z mocy prawa odcinków dróg publicznych z chwilą oddania do eksploatacji zastępujących je nowo wybudowanych odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, przewidziany w art. 10 ust. 5 u.d.p., jest szeroko krytykowany przez samorządy gminne. Ustawa zmieniająca uchyla obecne brzmienie art. 10 ust. 5 u.d.p., wprowadzając rozwiązania, zgodnie z którymi zastąpione odcinki dróg krajowych zostaną zaliczone z mocy prawa do kategorii dróg wojewódzkich, zastąpione odcinki dróg wojewódzkich – do kategorii dróg powiatowych, a zastąpione odcinki dróg powiatowych – do kategorii dróg gminnych. Jednocześnie ustawa zmieniająca wprowadza dalszy mechanizm „kaskadowego” przekazywania dróg nabytych z mocy prawa, oparty na rozstrzygających decyzjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: również: j.s.t.) wyższych szczebli, na mocy których wskazany odcinek drogi może zostać zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej.

Poddana kontroli Trybunału ustawa zmieniająca stanowi również o możliwości pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do tej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w dotychczasowym brzmieniu. Rada gminy będzie mogła zaliczyć go do kategorii drogi wojewódzkiej. To uprawnienie gmin ma przyczynić się do poprawy ich sytuacji, zwłaszcza finansowej, związanej z utrzymaniem przekazanych im dotychczas odcinków dróg krajowych. Ustawa zmieniająca przewiduje jednak, że po skutecznym podjęciu przez radę gminy stosownej uchwały możliwe będzie działanie odwrotne. Samorząd województwa i samorząd powiatowy będą mogły skorzystać z wprowadzonego ustawą zmieniającą „mechanizmu „kaskadowego” opartego na rozstrzygających decyzjach organów stanowiących j.s.t. wyższych szczebli, na mocy których przekazany województwu odcinek drogi będzie mógł być z powrotem zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej. Droga może z powrotem „wrócić” do gminy,

jeżeli tylko stosowne uchwały podejmą sejmik województwa i rada powiatu. Ustawodawca wprowadził więc regulację, która w ograniczonym stopniu i tylko czasowo może wpłynąć na zakres obowiązków gmin związanych z utrzymywaniem dróg przekazanych gminom na mocy prawa na podstawie dotychczasowych przepisów.

1.2. W przekonaniu Wnioskodawcy z kwestionowaną ustawą wiążą się niezwykle istotne problemy ustrojowe, mimo że jej zakres przedmiotowy obejmuje jedynie kwestie związane z przejmowaniem zarządu określonych odcinków dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane. Problemy te Wnioskodawca wiąże z trzema grupami zagadnień, wskazując jako wzorce kontroli konstytucyjności art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.3. Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowane przepisy dokonują przeniesienia na rzecz jednostek samorządu uprawnień przysługujących wyłącznie państwu w zakresie określania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Powierzenie organom j.s.t. kompetencji do wydawania rozstrzygnięć o zakresie zadań wykonywanych przez organ samorządowy innego szczebla pozostaje w kolizji z zasadą wyprowadzaną z art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą zakres zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego powinna określać ustawa. W świetle wymogów wynikających z art. 16 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest nie tylko zachowanie rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności j.s.t., ale także zapewnienie zupełności regulacji określających wypadki, w których określone zadania wykonują j.s.t. danego szczebla. Tymczasem w ustawie zmieniającej nastąpiła swoista delegacja uprawnień na rzecz organów j.s.t., która zezwala im na samodzielne decydowanie przez j.s.t. o zadaniach jednostek samorządowych innych szczebli i na kreowanie poszczególnych zadań.

Ustawa zmieniająca nie spełnia też warunku zupełności regulacji określających wypadki, w których zadania publiczne wykonują j.s.t. określonego szczebla. Każde zadanie j.s.t. musi mieć wyraźną podstawę w ustawie, a realizowane przez nie zadania powinny wynikać wprost z ustawy i ewentualnie być konkretyzowane w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustawa zmieniająca wyznacza jedynie ogólne ramy, w jakich j.s.t. mogą przekazywać sobie wzajemnie zadania. Ustawodawca wycofał się z kompetencji powierzonej mu wprost w art. 16 ust. 2 Konstytucji. W efekcie o zakresie zadań powiatu w zakresie dróg publicznych rozstrzygać będzie sejmik województwa, o zakresie zadań gminy – rada powiatu, a o zakresie zadań województwa – rada gminy, a nie ustawodawca.

1.4. Ponadto w ocenie Wnioskodawcy, przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązania pozostają w sprzeczności z podstawowymi instytucjami prawnymi odnoszącymi się do wzajemnych relacji pomiędzy gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli.

Konstytucja uznaje gminę za podstawową jednostkę samorządu (art. 164 ust. 1 Konstytucji), co określa jej rolę na tle innych jednostek. Podstawowe jednostki samorządu, jakimi są gminy, nie mają jednostek nadrzędnych nad sobą; nie są nimi w szczególności pozostałe jednostki samorządu – powiaty ani samorząd województwa. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594; dalej: u.s.g.) nie przewiduje możliwości narzucenia gminie w drodze ustawy obowiązku współdziałania z innymi gminami lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego podczas wykonywania ich zadań. Zgodnie z art. 8 ust. 2a u.s.g. gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa tylko na podstawie porozumień zawartych z tymi j.s.t. Wykonywanie zadań publicznych może być

realizowane także w drodze innego rodzaju dobrowolnego współdziałania jednostek samorządowych. W szczególności gminy mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, sobie wzajemnie lub innym jednostkom samorządu terytorialnego.

1.5. Wreszcie, zakwestionowane regulacje umożliwiają organom samorządu terytorialnego innego szczebla określanie zadań gmin, przez co wkraczają w chroniony na podstawie art. 164 Konstytucji zakres samodzielności gminy.

W toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje zrzeszające te jednostki podnosiły, że podjęcie – przez wskazany w ustawie organ j.s.t. wyższego szczebla – uchwały zmieniającej kategorię drogi publicznej oznaczać będzie nałożenie na inną jednostkę samorządu terytorialnego, w szczególności na gminę, nowych zadań związanych z utrzymaniem danego odcinka drogi. W ocenie Wnioskodawcy, z uwagi na to, że uchwały organów j.s.t. będą mieć dyskrecyjny charakter, zakres przekazywanego zadania związanego z danym odcinkiem drogi może nie mieć funkcjonalnego związku z zaspokajaniem potrzeb określonej wspólnoty samorządowej w zakresie korzystania z dróg. Tymczasem zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji) chroni gminę przed wkraczaniem w jej zadania przez inne organy, w tym przez jednostki samorządowe innych szczebli. Wnioskodawca przyjmuje, że z art. 164 ust. 3 Konstytucji wynika także niedopuszczalność określania przez ustawodawcę zadań gminy w sposób uzależniający ich zakres wyłącznie od woli jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla, wyrażonej w formie uchwały jej organu stanowiącego.

2. W piśmie z 29 listopada 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p. jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 3) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, wszystkie kwestionowane przepisy naruszają określoną w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasadę samodzielności j.s.t., ponieważ w następstwie stosowania przewidzianej w nich procedury kaskadowego przekazywania odcinków dróg jedne j.s.t. będą wpływały na wielkość zadania publicznego w zakresie dróg publicznych wykonywanego przez jednostki samorządu innego szczebla. Konstytucja wymaga natomiast jednoznacznego określenia zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w akcie prawnym rangi ustawy. Ograniczenie samodzielności j.s.t. może polegać na nałożeniu na tę jednostkę określonego obowiązku, ale nałożenie tego obowiązku może nastąpić wyłącznie w ustawie. Wymóg ustawowego określania ograniczeń w tym zakresie stanowi, z jednej strony, gwarancję niezależności j.s.t. od administracji rządowej oraz, z drugiej strony, od innych jednostek samorządu terytorialnego.

Uchwalona ustawa nie przewiduje żadnej formy współdziałania j.s.t., między którymi dochodzi do przekazania określonego w przepisach odcinka drogi publicznej. Jeśli dana j.s.t. podejmie stosowną uchwałę o pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii, wówczas inna j.s.t. stanie się właścicielem i zarządcą odcinka drogi, bez względu na wolę co do nabycia i realizowania zadania z tym związanego. Uchwalona ustawa prowadzi do wyznaczania zakresu obowiązków realizowanych przez j.s.t. przez jednostkę samorządu innego szczebla. W konsekwencji inna jednostka samorządu terytorialnego staje się właścicielem odcinka drogi i przejmuje obowiązki zarządcy.

2.2. Prokurator Generalny, dzielając zarzuty Wnioskodawcy co do naruszenia art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, wskazał również, że podstawowy charakter gmin powinien demonstrować się przede wszystkim w szerokim zakresie ich kompetencji, a wypowiedziane w art. 164 ust. 3 Konstytucji domniemanie kompetencji na rzecz gminy nie może być „wydrążone” przez przypisanie znaczących kompetencji jednostkom samorządowym wyższego stopnia. Prokurator Generalny stanął jednocześnie na stanowisku, że stosowanie zaskarżonych przepisów może doprowadzić do przekazania gminie zadań *de facto* zastrzeżonych w ustawach samorządowych dla innych j.s.t. Brak jest w uchwalonych przepisach warunków prawnych (innych niż zgoda przyszłego „beneficjenta”), od których uzależnione byłoby przekazanie odcinka drogi. Brak jasnych kryteriów podjęcia uchwał może doprowadzić do sytuacji, w której, w zakresie dróg publicznych, samorząd powiatowy będzie wykonywał i finansował zadania o charakterze wojewódzkim, a samorząd gminny – zadania o charakterze ponadgminnym.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym nieostrość pojęć, którymi już obecnie posługuje się u.d.p., określając ogólne kryteria decydujące o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii drogi publicznej (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p.). Obowiązujące pojęcia są pojemne i dopuszczają w zasadzie dowolną ocenę przydatności danej drogi dla województwa i powiatu. Dowolność ta nie jest ograniczona żadnymi kryteriami, które należy uwzględniać, dokonując kwalifikacji odcinka drogi. Wynikający ze zbyt ogólności definicji dróg wojewódzkich i powiatowych brak kryteriów merytorycznych będzie źródłem dowolności działań podejmowanych przez samorząd powiatowy i województwa. W takiej sytuacji decyzje sejmiku województwa i rady powiatu o tym, że odcinki dróg nie mają znaczenia dla województwa lub powiatu, będzie arbitralna. Skoro gmina nie ma żadnego wpływu na treść uchwał podjętych przez organy jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla i będzie musiała wykonywać i finansować obowiązki zastrzeżone dla innych j.s.t., takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań pogłębia brak praktycznej możliwości zaskarżenia do sądu uchwały organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii. Wynika ona z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, z uwagi na zbyt ogólną definicję dróg wojewódzkich i powiatowych każda uchwała organów stanowiących j.s.t. podejmowana w takim otoczeniu prawnym będzie mieć cechę arbitralnej decyzji, której nie będzie można kontrolować merytorycznie. Jest to jedna z przyczyn, dla których brak będzie praktycznej możliwości zaskarżenia decyzji organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii.

Po drugie, brak praktycznej możliwości zaskarżenia decyzji organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii wynika z niemożności wykazania interesu prawnego „beneficjenta” w zaskarżeniu uchwały do sądu administracyjnego. Zgodnie ze swoją treścią, powyższa uchwała będzie stanowić „jedynie” o pozbawieniu odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii. Będzie zatem regulować wyłącznie interesy j.s.t. podejmującej taką uchwałę. Natomiast zaliczenie takiego odcinka drogi do kategorii, którą ma zarządzać inna jednostka niższego szczebla, następować będzie już z mocy ustawy (*ex lege*). Tym samym projektowany mechanizm przypomina konstrukcję jednostronnej czynności prawnej zrzeczenia się przez właściciela własności nieruchomości, której właścicielem z mocy prawa stawała się gmina miejsca położenia tej nieruchomości, zakwestionowaną przez Trybunał w wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24).

3. W piśmie z 13 grudnia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p. jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej nie jest niezgodny z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 3) art. 2 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Odnosząc się do zarzutu niezgodności skarżonych regulacji z art. 16 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że Wnioskodawca ograniczył swoje zarzuty do formalnej kwestii nałożenia zadań na gminy, powiaty i województwa bez zachowania formy ustawowej. Wnioskodawca nie kwestionuje samej koncepcji przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich odcinków dróg przez zmianę ich kategorii. Nie neguje też zasady obligatoryjnego przejścia na własność j.s.t. określonych składników majątkowych w postaci fragmentów dróg i jednoczesnego obarczenia j.s.t. kosztami związanymi z ich zarządem. Marszałek Sejmu wskazał, że ze względów pragmatycznych przy zadaniu publicznym takim jak utrzymanie odcinków dróg publicznych powiązanych ze sobą w sieci drogowej trudno byłoby wyobrazić sobie regulację, w myśl której do zmiany kategorii każdego odcinka drogi publicznej istniejącej na obszarze kraju mogłoby dojść wyłącznie w tejże ustawie. W ocenie Marszałka Sejmu, nie jest również możliwe opracowanie ustawowego mechanizmu, dzięki któremu dochodziłoby w samej ustawie do dekategoriacji określonych odcinków dróg. Z tych względów decyzję o konieczności zmiany kategorii drogi ustawodawca powierzył dotychczasowym zarządom tych dróg.

Marszałek Sejmu uznał kwestionowane przepisy za zgodne z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Jakkolwiek pozbawienie określonej kategorii drogi publicznej następuje na podstawie uchwał organów stanowiących j.s.t., to jednak uchwały te podejmowane są z uwzględnieniem ustawowych kryteriów przesądzających o przyznaniu danej drodze określonej kategorii. Ustawodawca wyraźnie wskazał kryteria wyodrębnienia dróg o określonej kategorii (droga krajowa – art. 5 ust. 1 u.d.p.; droga wojewódzka – art. 6 ust. 1 u.d.p.; droga powiatowa – art. 6a ust. 1 u.d.p.; droga gminna – art. 7 ust. 1 u.d.p.). Podejmując uchwałę o pozbawieniu kategorii określonego odcinka drogi publicznej, organy j.s.t. muszą uwzględniać jego parametry i funkcję, jaką pełni w sieci dróg publicznych, w szczególności w perspektywie ustawowych przesłanek zaliczenia danego odcinka drogi do określonej kategorii. Przepisy ustawy zmieniającej w żadnej mierze nie modyfikują ani tym bardziej nie wyłączają obowiązujących przesłanek zaliczania odcinka drogi do konkretnej kategorii. Ponadto nadal będzie stosowany art. 10 ust. 2 u.d.p., wedle którego pozbawienie drogi jej dotychczasowej kategorii dokonuje się w trybie właściwym dla zaliczenia tej drogi do odpowiedniej kategorii. J.s.t. uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) muszą działać na podstawie i w granicach prawa.

Marszałek Sejmu uznał zatem, że zachowany został standard ustawowego określania zadań j.s.t. Materialne przypisanie określonych odcinków dróg do określonej kategorii drogi samorządowej następuje na podstawie u.d.p. i nie wynika z woli organu stanowiącego j.s.t. wyższego szczebla. Wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, uchwały o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii nie są oparte na swobodnym uznaniu organu stanowiącego j.s.t.

3.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, przepisy rangi ustawowej, zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, będą stanowić podstawę zaliczenia określonych w nich odcinków dróg do

danej kategorii dróg publicznych. Uprzednia wobec tego zaliczenia decyzja organów samorządu terytorialnego o pozbawieniu drogi danej kategorii podejmowana jest na podstawie ściśle określonych kryteriów ustawowych, które dodatkowo będą podlegać sądowej kontroli przed sądem administracyjnym. Marszałek Sejmu przypomniał również, że uchwały organów stanowiących j.s.t. o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii będą podlegać nadzorowi z punktu widzenia ich legalności, sprawowanemu przez wojewodę (art. 90 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 78 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.; art. 81 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.). Jednostkom samorządu terytorialnego, które z mocy prawa staną się beneficjentami odcinków dróg, przysługiwać będzie na mocy przepisów ogólnych prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, z uwagi na naruszenie ich interesu prawnego przepisami powziętej uchwały (art. 101 u.s.g.; art. 87 u.s.p.; art. 90 u.s.w.). Zakwestionowane przepisy nie wyłączają bowiem możliwości uruchomienia sądowej kontroli uchwał organów stanowiących j.s.t. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą m.in. realizować przysługującą im na mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji sądową ochronę samodzielności.

3.3. Odnosząc się do problemu zgodności kwestionowanych regulacji z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu podał w wątpliwość adekwatność przywołanego wzorca kontroli. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie zawiera on treści normatywnych przypisywanych mu przez Prezydenta. Zarzut niedopuszczalności określania przez ustawodawcę zadań gminy w sposób uzależniający ich zakres od woli jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla, wyrażonej w formie uchwały jej organu stanowiącego, należy raczej wiązać z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Także w orzecznictwie Trybunału przywołane przez Wnioskodawcę postanowienia art. 164 Konstytucji nie są wskazywane jako podstawa normatywna samodzielności j.s.t. Z powyższych względów Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że skarżone regulacje nie kwestionują pozycji ustrojowej gminy jako jednostki samorządu terytorialnego o podstawowym charakterze (art. 165 ust. 1 Konstytucji). W tym zakresie zarzut Wnioskodawcy nie jest zasadny. Przewidziane w nich rozwiązanie stanowi wręcz realizację konstytucyjnej zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy, ponieważ drogi publiczne mogą być przekazywane gminom. Zakwestionowana regulacja zmierza do wykrystalizowania się takiego stanu rzeczy, w którym drogi publiczne niepozostające w zarządzie samorządu powiatowego lub województwa są przekazywane gminom (w wypadku dróg wojewódzkich – kaskadowo za pośrednictwem powiatów, w wypadku dróg powiatowych – bezpośrednio).

4. W pismach z 23 grudnia 2014 r. Trybunał zwrócił się do Związku Gmin Wiejskich, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie informacji, czy przedstawiciele właściwego Związku uczestniczyli w pracach parlamentarnych Sejmu VII kadencji związanych z projektami ustaw, zawartymi w drukach sejmowych: nr 1031, 1032 i 1033, oraz jak przedstawiciele każdego ze Związków oceniają zmiany uchwalone w art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej.

4.1. Związek Gmin Wiejskich nie przesłał Trybunałowi odpowiedzi.

4.2. Związek Miast Polskich nie przesłał Trybunałowi odpowiedzi.

4.3. W piśmie z 30 stycznia 2015 r. Dyrektor Biura Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej poinformował, że przedstawiciele Związku Województw RP uczestniczyli w pracach parlamentarnych Sejmu VII kadencji związanych z projektami ustaw zawartymi w drukach sejmowych nr 1031, 1032 i 1033.

Dyrektor przekazał również stanowisko w sprawie oceny uchwalonych przepisów. W opinii województw, wskazanie samorządu województwa w miejsce gminy, jako podmiotu przejmującego z mocy prawa odcinki drogi krajowej zastąpionej nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej, nie usuwa dotychczasowych problemów. Nabywane przez województwa odcinki dróg krajowych niejednokrotnie mogą okazać się niespójne z istniejącą siecią dróg wojewódzkich, co z uwagi na rozproszoną lokalizację będzie miało dodatkowy wpływ na zwiększenie kosztów utrzymania tych odcinków. Nieracjonalne z punktu widzenia interesów j.s.t. jest również postanowienie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, ponieważ pozwala radzie gminy pozbawić odcinek drogi kategorii drogi gminnej i zaliczyć go do kategorii drogi wojewódzkiej. Dopuszczenie arbitralnego przekazywania odcinków dróg publicznych bez uprzedniego zasięgnięcia opinii jednostki, której odcinek zostanie przekazany, naraża te jednostki na realne problemy finansowe spowodowane brakiem zapewnienia środków finansowych na utrzymanie przekazanego odcinka drogi. Województwa nie są przygotowane do ponoszenia dodatkowych wydatków związanych z utrzymaniem przejmowanych odcinków dróg krajowych.

4.4. W piśmie z 30 stycznia 2015 r. Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich poinformował, że przedstawiciele Związku uczestniczyli w końcowej fazie w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy zmieniającej. Wynikało to z faktu, że ostatecznie uchwalona ustawa jest daleka od wszystkich trzech zgłoszonych projektów, które nie budziły większych zastrzeżeń w środowisku powiatowym. Po zdobyciu informacji o wprowadzonych głębokich zmianach, Związek Powiatów Polskich na końcowym etapie prac parlamentarnych w Sejmie przesłał swoją negatywną opinię do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Negatywna opinia została również przedstawiona w Senacie przez Dyrektora Biura Związku na wspólnym posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Gospodarki Narodowej.

Ponadto Prezes przekazał opinię w sprawie oceny przepisów kwestionowanych przez Wnioskodawcę. Związek ocenił je za nieracjonalne i szkodliwe z punktu widzenia interesów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa zmieniająca nie wymaga, by pozbawienie kategorii drogi wojewódzkiej czy powiatowej następowało z poszanowaniem kryteriów zaliczania dróg do poszczególnych kategorii. Ponadto literalna wykładnia uchwalonych przepisów nie pozwala ustalić, jakiej długości odcinki dróg mogą zostać pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej lub powiatowej. Dodawane regulacje posługują się pojęciem odcinków „proporcjonalnej długości”. Intencją ustawodawcy było przekazywanie odcinków nie tyle o identycznej, ile o zbliżonej długości. W efekcie zaproponowane przepisy umożliwiają pozbawienie odpowiedniej kategorii drogi o dowolnej długości, jeśli tylko właściwy organ uzasadni „proporcjonalność” poszczególnych odcinków. Analogicznie ukształtowano sytuację powiatu. W konsekwencji ustawa zmieniająca nie zapewnia zachowania spójności sieci drogowej, zwłaszcza w zakresie art. 2 ust. 1 tej ustawy. Jeżeli „stary” odcinek drogi, przekazany dotychczas z mocy prawa na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p., przebiega przez kilka gmin, po wejściu w życie wskazanego przepisu możliwa będzie sytuacja łamiąca spójność sieci, gdy część tej drogi stanie się drogą wojewódzką, a inna część zachowa status drogi gminnej.

5. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał zwrócił się do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor) o przedstawienie informacji: o stanie technicznym dróg krajowych przekazywanych gminom od początku 2013 r. na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p.; o tym, ile z przekazanych odcinków dróg krajowych i o jakiej długości zachowało 1 stycznia 2015 r. znaczenie ponadlokalne lub regionalne; czy takie odcinki dróg spełniają ustawowe definicje drogi powiatowej (art. 6a ust. 1 u.d.p.), wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.) lub krajowej (art. 5 ust. 1 u.d.p.); jaka jest procedura przekazania przez Generalną Dyрекcję odcinka drogi gminie na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p.; kiedy w praktyce gminy dowiadują się o zaliczeniu dotychczasowego odcinka drogi krajowej do kategorii dróg gminnych; ile elementów infrastruktury drogowej i jakiego rodzaju nie miało 1 stycznia 2015 r. określonego statusu prawnego po zastosowaniu art. 10 ust. 5 u.d.p. oraz jakie problemy prawne pojawiły się na tym tle.

W piśmie z 10 kwietnia 2015 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad udzielił Trybunałowi odpowiedzi.

Generalny Dyrektor poinformował o konkretnych odcinkach dróg krajowych, które od 1 stycznia 2013 r. do 1 stycznia 2015 r. zmieniły kategorię drogi i na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. stały się drogami gminnymi. Drogi te znajdowały się na terenie dziewięciu z szesnastu oddziałów GDDKiA. W okresie 2013-2015 przekazano gminom łącznie ok. 417 km dróg. W większości wypadków doszło do formalnego podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego z gminą. Niektóre gminy odmawiają jednak przyjęcia dokumentacji. Przejmowane po 1 stycznia 2013 r. odcinki dróg znajdowały się w bardzo różnym stanie technicznym. W wielu województwach stan techniczny dróg był dobry jedynie na niewielkiej części ich długości. Na pozostałej długości ich stan techniczny oceniono jako niezadowolający (nawierzchnia z uszkodzeniami wymagająca zaplanowania remontu) lub wręcz jako stan zły. Niektóre przekazane odcinki dróg niemal w całości były w złym stanie, czyli miały nawierzchnie z licznymi i rozległymi uszkodzeniami wymagającymi niezwłocznego remontu.

Generalny Dyrektor wskazał, że charakter ponadlokalny – po zastosowaniu art. 10 ust. 5 u.d.p. – zachowały niektóre stosunkowo długie odcinki dróg krajowych zastąpionych drogą ekspresową. W ocenie Generalnego Dyrektora, wśród dróg przekazanych gminom w latach 2013-2015 kryteria zaliczenia do kategorii drogi wojewódzkiej spełnia 8 obecnych odcinków dróg gminnych o łącznej długości ok. 56 km, stanowiących niegdyś odcinki drogi krajowej DK 8 (woj. podlaskie) i DK 14 (woj. łódzkie). Z kolei kryteria zaliczenia do kategorii dróg powiatowych spełnia 7 obecnych odcinków dróg gminnych o łącznej długości ok. 43,2 km, stanowiące niegdyś odcinki drogi krajowej DK 14 (woj. łódzkie).

6. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o przedstawienie informacji, czy gminy mazowieckie korzystają ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w celu modernizacji, przebudowy lub remontu dróg oraz jaki jest udział odcinków dróg nabytych przez gminy na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. wśród dróg zakwalifikowanych do Programu, a także jakie są generalne wyniki realizacji tego Programu w latach 2008-2011 i obecnie realizowanego etapu II tego Programu, adresowanego do jednostek samorządu terytorialnego.

W piśmie z 13 kwietnia 2015 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał Trybunałowi informacje dotyczące efektów realizacji I i II etapu Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w województwie mazowieckim.

7. W piśmie z 1 kwietnia 2015 r. Trybunał zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o udzielenie informacji, jakim warunkom technicznym odpowiadają drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe przekazane gminom na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w latach 2013-2014; ile spośród przekazanych gminom dróg zostało wybudowanych przed 2000 r. i nie było po 2000 r. modernizowanych; czy i jakie środki budżetowe i/lub unijne wspomagały w latach 2013-2014 j.s.t., w szczególności gminy, w ponoszeniu kosztów utrzymania tych dróg.

W piśmie z 15 kwietnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował, że wszystkie odcinki dróg krajowych, które w latach 2013-2014 stały się drogami gminnymi na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., zostały wybudowane przed 2000 r. Ok. 92% długości dróg krajowych, które w latach 2013-2014 zostały przekazane gminom na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., miało klasę GP (główną ruchu przyspieszonego). Pozostałe 8% długości przekazanych dróg krajowych miało niższą klasę G (główną). Prawie wszystkie odcinki dróg były po 2000 r. remontowane w całości lub w części w postaci powierzchniowych napraw nawierzchni, po zabiegi wyrównujące i wzmocnienia. Jedynie na 4 odcinkach dróg (3,4% ich łącznej długości) nie wykonano po 2000 r. liniowych remontów nawierzchni. Ponadto przy przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych lub usytuowanych w pasach drogowych dróg znajdują obecnie zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.). Minister przekazał również informacje na temat dofinansowania zadań drogowych samorządów z budżetu państwa i budżetu środków unijnych.

8. W piśmie z 13 kwietnia 2015 r. Trybunał zwrócił się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o udzielenie informacji, czy i jakie problemy występują w procedurze zmiany kategorii drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 1-3 i ust. 5 u.d.p. oraz jakie problemy występują w zakresie finansowania kosztów utrzymania i modernizacji dróg gminnych, w szczególności odcinków dróg przekazanych gminom na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p.

W piśmie z 20 kwietnia 2015 r. Prezes NIK poinformował, że istotne informacje NIK uzyskała w toku kontroli „*Planowanie i realizacja przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej*” (R/12/001 i R/12/002), której wyniki opublikowano w sierpniu 2013 r. Z informacji przekazanych wówczas przez GDDKiA wynika, że w latach 2004-2012 na mocy art. 10 ust. 5 u.d.p. ok. 716 km dróg krajowych zostało pozbawionych kategorii drogi krajowej i zaliczonych do kategorii dróg gminnych. W większości przypadków wystąpiły problemy w związku z faktycznym przejściem przez zarządy gmin odcinków dróg. Wynikały one z braku środków finansowych na utrzymanie dróg, braków kadrowych i w zakresie sprzętu do utrzymania tych dróg oraz z braku akceptacji przez niektóre gminy rozwiązania ustawowego jako takiego. W niektórych przypadkach rady gmin nie chciały podjąć uchwały w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami, zwłaszcza gdy oddawany gminie odcinek drogi został zniszczony w związku z budową nowej drogi i wymagał naprawy.

Odpowiadając na pytanie o wskazanie występujących problemów w zakresie finansowania zadań budowy, remontów, modernizacji i utrzymania dróg gminnych, Prezes NIK podkreślił problem finansowania bieżącego utrzymania dróg oraz ich oświetlenia. W sytuacji przekazania gminie odcinka drogi o podwyższonych parametrach koszty jego utrzymania okazywały się nieporównywalnie wyższe niż koszty utrzymania dróg niższej kategorii. W tym zakresie NIK sformułowała do Rady Ministrów wnioski *de lege ferenda* o kwalifikowanie odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi

drogami zgodnie z ich parametrami technicznymi. Wniosek nie został dotychczas zrealizowany.

9. W piśmie z 13 kwietnia 2015 r. Trybunał zwrócił się do Ministra Finansów o udzielenie informacji, czy w latach 2013-2014 budżet państwa dofinansował zadania inwestycyjne j.s.t. w zakresie budowy i modernizacji dróg; jaki był w latach 2013-2014 poziom dofinansowania zadań jednostek samorządowych w zakresie dróg z budżetu państwa, a w szczególności zadań bieżącego utrzymania dróg samorządowych, a także czy i w jakim zakresie zadania j.s.t. były współfinansowane ze środków unijnych.

W piśmie z 21 kwietnia 2015 r. Minister Finansów wyjaśnił, że choć zadania w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych związanych z drogami publicznymi stanowią zadania własne samorządów, są też dofinansowywane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich. W latach 2013-2014 łączne dofinansowanie zadań własnych samorządów z tych dwóch źródeł wyniosło ogółem 10,5 mld zł, tj. w roku 2013 – 5,19 mld zł, a w roku 2014 – 5,3 mld zł. Minister Finansów wyróżnił trzy formy wsparcia zadań własnych samorządów.

Po pierwsze, w ramach budżetu środków europejskich w zakresie budowy i modernizacji dróg wypłacono beneficjentom samorządowym w 2013 r. kwotę ok. 3,58 mld zł, a w 2014 r. kwotę ok. 3,62 mld zł. Środki Unii Europejskiej współfinansowały zadania samorządowe w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych dla poszczególnych województw.

Po drugie, w budżecie państwa corocznie tworzona jest rezerwa subwencji ogólnej przeznaczona m.in. na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz inwestycji na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, a także na dofinansowanie zadania remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. Rezerwą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, po zasięgnięciu opinii j.s.t. Minister poinformował, że w latach 2013-2014 przeznaczono po 336 mln zł każdego roku na dofinansowanie samorządowych zadań drogowych.

Po trzecie, zadania własne samorządów związane z budową, przebudową i remontami dróg mogą być dofinansowane lub finansowane przez budżet państwa w formie dotacji celowych, które występują w kilku postaciach. Środki te pochodzą z rezerw celowych lub z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Minister Finansów podkreślił, że mimo fakultatywnego charakteru przepisów o możliwości dofinansowania lub finansowania samorządowych zadań drogowych w formie dotacji celowych, z budżetu państwa corocznie są przekazywane znaczące środki na ten cel. W 2013 r. na wszystkie postacie dotacji celowych z zakresu dróg publicznych przekazano samorządom środki budżetowe w wysokości ok. 1,27 mld zł, a w 2014 r. – ok. 1,35 mld zł.

Podstawowym kanałem wydatków budżetowych są obecnie dotacje celowe na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego uchwalonego przez Radę Ministrów „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”. Na zasadach tego programu następuje wydatkowanie środków budżetowych na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. w zakresie przebudowy, budowy i remontu dróg powiatowych i gminnych, a podziału środków dokonuje się, stosując przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz.

U. z 2014 r. poz. 316). Na ten cel przeznaczono w 2013 r. 497,8 tys. zł, a w 2014 r. – 695,3 tys. zł.

Podobny poziom wydatków budżetowych Minister Finansów odnotował w zakresie finansowania realizacji zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze drogowej j.s.t. W 2013 r. na ten cel przeznaczono z budżetu państwa 596,7 tys. zł, a w 2014 r. – 544,9 tys. zł.

Pozostałe środki przekazano na dotacje celowe związane z realizacją konkretnych projektów drogowych (Projektu Drogowej Trasy Średnicowej II – Zachód na terenie miast Zabrze i Gliwice oraz Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – Etap IV 2012-2015) oraz na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. w ramach programów polityki rozwoju.

II

Na rozprawie w dniach 22 kwietnia i 26 maja 2015 r. stawili się przedstawiciele Wnioskodawcy, Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także wezwani do udziału w rozprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK, przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Ministra Finansów, Marszałka Województwa Mazowieckiego, Marszałka Województwa Dolnośląskiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Powiatów Polskich. Nie stawili się, wezwani na rozprawę, przedstawiciele Związku Gmin Wiejskich i Związku Miast Polskich.

Przedstawiciel Wnioskodawcy sprecyzował pkt 2 *petitum* wniosku, wnosząc o pominięcie w tym punkcie „art. 2 ust. 2 zd. 1”, dlatego że w pkt 1 *petitum* wniosku art. 2 ust. 2 został już wymieniony w całości w celu zbadania jego zgodności z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Przedstawiciel Wnioskodawcy wyraził przekonanie, że wprawdzie nowela nie jest oderwana od ustawy o drogach publicznych, jednak przepisy wskazujące na funkcje dróg (art. 5 – art. 7 u.d.p.) nie będą aplikowane w trybie kaskadowym, ponieważ nie jest w nim przewidziane współdziałanie z inną j.s.t., która ma przejąć drogę i związane z nią zadania publiczne. Sytuacja będzie podobna do tej, jaka występuje obecnie na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., który to przepis obowiązuje w pełnym oderwaniu od art. 5 – art. 7 u.d.p., a drogi stają się gminne niezależnie od ich funkcjonalności i znaczenia w sieci drogowej. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, że podstawowe znaczenie ma ustawy podział dróg na poszczególne kategorie. Zakładać należy racjonalność działania ustawodawcy, który bez wyraźnej intencji nie dąży do zniszczenia systemu kategoryzacji dróg. Uchwalone przepisy będą wpisane w obecnie obowiązujący tryb zmiany kategorii dróg opisany w art. 10 ust. 1-3 u.d.p. z odpowiednim odesłaniem do artykułów wcześniejszych. Jego odrębność będzie polegać tylko i wyłącznie na tym, że pojawi się dodatkowy obowiązek poinformowania jednostki niższego stopnia o planowanym przekazaniu drogi na podstawie uchwały.

Przedstawiciel Wnioskodawcy wyraził też zastrzeżenia do kierunku przekazywania dróg i związanych z nimi zadań publicznych w ramach zaskarżonego mechanizmu kaskadowej dekategoriacji na podstawie uchwał j.s.t. Nie jest możliwe przekazanie zadania wraz z drogą w kierunku wstępującym, tj. w kierunku drogi krajowej, nawet wówczas gdy w rzeczywistości nastąpiły odpowiednie zmiany funkcji drogi. Brak możliwości zastosowania kwestionowanego trybu w kierunku „do góry” zabezpiecza interes państwa oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, ale

nie interes samorządu jako całości. Droga krajowa, która raz zostanie zdekateryzowana jako samorządowa, nie powróci w tym trybie do kategorii drogi krajowej.

Przedstawiciel Wnioskodawcy stwierdził, że ustawodawca tylko pozornie troszczy się o zachowanie kryterium funkcjonalności odcinka drogi przy podejmowaniu uchwał przez samorządy. Istnieć będą sytuacje, w których definicji dróg po prostu zastosować się nie da. Kwestionowany tryb kaskadowy nie przewiduje bowiem możliwości przekazania drogi z samorządu województwa wprost do gminy. Konieczne jest jej przekazanie najpierw do powiatu, nawet gdy dany odcinek drogi ewidentnie ma znaczenie tylko lokalne. Wątpliwe jest wówczas, jak prawidłowo stosować ustawowe definicje dróg. Sejmik województwa powinien zastosować w sposób pozytywny definicję drogi gminnej, ale wówczas przekazując drogę do powiatu nie jest spełniona definicja drogi powiatowej. Nawet przy założeniu związania organów j.s.t. ustawowymi definicjami dróg publicznych (art. 5-7 u.d.p.), uchwała sejmiku województwa będzie mieć dyskrejonalny charakter, nawet zakładając, że zamiarem województwa nie będzie wyzbycie się niechcianej przez województwo drogi. Sejmik podejmie dyskrejonalną uchwałę z pełną świadomością, że zaliczy drogę *de facto* gminną do sieci dróg powiatowych, choć nie posiada ona funkcjonalności odpowiadającej kategorii drogi powiatowej. Z tego powodu zostanie zaskarżona uchwała sejmiku województwa, że przekazano powiatowi drogę, która nie spełnia warunków art. 6a ust. 1 u.d.p., a cały tryb okaże się niefunkcjonalny. Podobny problem występuje na tle art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, gdy gmina podejmie uchwałę o przekazaniu drogi do samorządu województwa, a droga nie będzie mieć funkcjonalności drogi wojewódzkiej. Przepis ten jest zaprzeczeniem założenia, że uchwały będą musiały uwzględniać funkcjonalność drogi. Gmina nie będzie uwzględniać przy podejmowaniu uchwały wyłącznie ponadlokalnego charakteru odcinka drogi, skoro mechanizm kaskadowej dekateryzacji pozwala z powrotem przekazać ten odcinek gminie. Zakłada się więc z góry, że do województwa będą w przyszłości przekazywane również drogi o lokalnym charakterze.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżone przepisy.

Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożony w trybie kontroli prewencyjnej, zainicjował postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca).

1.1. Zgodnie z brzmieniem ustawy zmieniającej:

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

1) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

1.2. Ustawa zmieniająca jest efektem prac parlamentarnych nad trzema poselskimi projektami ustaw:

– projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, wniesionym przez posłów 25 października 2012 r. (druk nr 1031, VII kadencja Sejmu);

– projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, wniesionym przez posłów 6 listopada 2012 r. (druk nr 1032, VII kadencja Sejmu);

– projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wniesionym przez posłów 23 listopada 2012 r. (druk nr 1033, VII kadencja Sejmu), który został uzupełniony autopoprawką.

Wymienione projekty ustawy, rozpatrywane łącznie w toku procesu legislacyjnego, zawierały odmienne propozycje zmiany art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.) w obecnym brzmieniu, tj. w kwestii przypisania określonej kategorii drogi publicznej odcinkom dróg zastępowanych przez nowo wybudowane równoległe odcinki dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Żaden z projektów poselskich nie przewidywał „kaskadowego” mechanizmu przekazywania odcinków dróg zastępowanych między jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie uchwały jednostki wyższej kategorii ani też mechanizmu „naprawczego” przyznanego gminom. Kwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy zostały dodane do projektu ustawy na ostatnim etapie prac parlamentarnych, stanowiąc uzupełnienie uregulowanego w niej automatycznego przekazywania *ex lege* określonych odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych zastąpionych drogami nowo wybudowanymi poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

1.3. Istotną zmianą legislacyjną w ustawie zmieniającej jest uchylenie obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. i wynikającej z niego normy prawnej na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej. Uchylenie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu stanowiło podstawowe założenie wszystkich trzech projektów poselskich. Zmiany za każdym razem

uzasadniano tym, że obecny automatyzm przejmowania zastępowanych odcinków dróg wyłącznie przez gminy jest rozwiązaniem niefunkcjonalnym, rodzącym sytuacje konfliktowe, ponieważ pomija okoliczności konkretnych wypadków, a więc abstrahuje od funkcji i znaczenia przekazanej drogi w sieci drogowej.

1.4. Wnioskodawca nie zaskarżył w niniejszym postępowaniu uchylenia art. 10 ust. 5 u.d.p. Kwestionuje natomiast wprowadzenie w miejsce obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. „kaskadowej” procedury zmiany kategorii dróg publicznych zastępowanych przez wybudowane równoległe do nich nowe odcinki dróg. Wnioskodawca nie skarży przy tym pierwszego automatycznego „kaskadowego” rozdzielania dróg zastępowanych (z mocy prawa) między samorząd województwa, powiatu i gminy. W pierwszym etapie istniejące odcinki dróg publicznych, zastępowane nowymi odcinkami dróg, będą pozbawiane dotychczasowej kategorii z mocy prawa (*ex lege*) i zaliczane z mocy prawa (*ex lege*) do kategorii niższej odpowiednio o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju.

Zarzut niezgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji stawia wyłącznie względem dalszego postępowania z drogami zastąpionymi, które z mocy prawa stały się mieniem właściwej j.s.t. Jest to mechanizm „kaskadowego” przekazywania tych dróg na podstawie uchwał podejmowanych przez organy j.s.t., uzupełniający rozdział odcinków dróg z mocy ustawy. W drugim etapie jednostki samorządu terytorialnego, które na podstawie dodanych ustawą zmieniającą art. 10 ust. 5, 5e i 5f u.d.p. otrzymają odcinki dróg z mocy prawa, będą mogły wykorzystać dalszą procedurę „kaskadowej” zmiany kategorii drogi na podstawie uchwały swego organu stanowiącego w celu przekazania drogi innej j.s.t. Pozbawienie drogi jej kategorii i zaliczenie do kategorii niższej o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju dotyczyć będzie jedynie samorządu wojewódzkiego i powiatowego, ponieważ odcinki dróg powiatowych, zastąpione przez drogi nowo wybudowane, zostaną zaliczone do dróg gminnych „automatycznie” na podstawie art. 10 ust. 5f u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

1.5. Kolejną zmianą legislacyjną jest wprowadzenie trybu „naprawy” sytuacji tych gmin, które na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu przejmowały z mocy prawa zadania zarządzania i utrzymywania odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Ustawa zmieniająca przewiduje znów dwuetapowość procedury „naprawczej”, przy czym Wnioskodawca zaskarżył zgodność z Konstytucją obu procedur (w ramach mechanizmu „naprawczego”) przekazywania dróg dotychczas nabytych przez gminy.

Z jednej strony, przyznaje się radzie gminy możliwość pozbawienia, w drodze uchwały, odcinka drogi, zaliczonego do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu, nadanej mu z mocy prawa kategorii drogi gminnej (art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej). Odcinek ten zostanie zaliczony z mocy prawa do kategorii drogi wojewódzkiej. Jest to rozwiązanie ograniczone czasowo, ponieważ rada gminy będzie mogła podjąć wskazaną uchwałę w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej). Wnioskodawca kwestionuje zgodność tego rozwiązania z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Z drugiej strony po zastosowaniu mechanizmu „naprawczego” możliwe będzie „zwrotne” wykorzystanie przez samorządy wojewódzki i powiatowy możliwości podjęcia przez sejmik województwa uchwały, skutkującej zaliczeniem przekazanej przez gminę drogi do kategorii drogi powiatowej, a przez radę powiatu – uchwały skutkującej zaliczeniem przekazanej przez województwo dawnej drogi gminnej z powrotem gminie miejsca jej położenia. Wnioskodawca zarzuca powyższemu rozwiązaniu niezgodność z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. W szczególności wskazuje, że żaden przepis

ustawy zmieniającej nie pozwoli gminie, do której wróci droga przekazana przez nią samorządowi województwa, ponownie „zrzec” się przekazanego odcinka drogi. Art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej potencjalnie dotyczyć będzie drogi ponownie zwróconej, gdyż stanowi ona nadal odcinek nabyty niegdyś przez gminy z mocy prawa na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w dotychczasowym brzmieniu. Jednak tryb „naprawczy” będzie mógł być stosowany jedynie w ciągu 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Należy się więc spodziewać, że przekazanie gminie z powrotem tej drogi nastąpi z reguły już po upływie 90 dni.

2. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega na ocenie zgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji uchwalonych rozwiązań ustawowych, przewidujących nowy mechanizm trwałego przypisywania jednostkom samorządu terytorialnego (dalej również j.s.t.) zadań publicznych z zakresu dróg po podjęciu przez organ innej jednostki samorządowej uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi jej dotychczasowej kategorii drogi publicznej.

W ocenie Wnioskodawcy, wybór przez ustawodawcę formy prawnej uchwały organu stanowiącego j.s.t. jako aktu prawnego, na podstawie którego dochodzi do powiększenia zakresu wykonywanych zadań publicznych w zakresie dróg przez inną j.s.t., narusza konstytucyjne relacje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Umożliwia w szczególności organom samorządu powiatowego określanie zadań gmin i wkroczenie w konstytucyjny zakres samodzielności gminy. Przyjęte rozwiązania pozostają w sprzeczności z podstawowymi instytucjami prawnymi odnoszącymi się do wzajemnych relacji pomiędzy gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli, czyniąc jednostki wyższego stopnia jednostkami nadrzędnymi i nadzorczymi nad j.s.t. innej kategorii.

Ponadto zakwestionowane przepisy dokonują przeniesienia na rzecz jednostek samorządu uprawnień przysługujących wyłącznie państwu w zakresie ustawowego określania zadań jednostek samorządu terytorialnego i zezwalają im na samodzielne decydowanie w akcie podustawowym o zakresie zadań jednostek samorządowych innych szczebli. Uchwalona ustawa nie spełnia warunku zupełności regulacji określających wypadki, w których określone zadania publiczne wykonują j.s.t. określonego szczebla. Ustawa wyznacza zbyt ogólne ramy, w jakich j.s.t. mogą przekazywać sobie wzajemnie zadania. W efekcie o zakresie zadań powiatu w zakresie dróg publicznych rozstrzygać będzie sejmik województwa, o zakresie zadań gminy – rada powiatu, a o zakresie zadań województwa – rada gminy, a nie ustawodawca.

Wnioskodawca nie zakwestionował zgodności zaskarżonych regulacji z zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji), z zasadą podmiotowości prawnej gminy i jej uczestnictwa w obrocie cywilnoprawnym, czyli z zasadą samodzielności majątkowej j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji), ani też z gwarancją sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

3. Wnioski z analizy dotychczasowego sposobu podziału zadań z zakresu dróg publicznych.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wniosku, Trybunał ustalił stan prawny w zakresie rozdziału zadań dotyczących dróg publicznych pomiędzy jednostki i organy administracji publicznej. Trybunał stwierdził zgodnie z obowiązującym dotychczas ustawodawstwem, co następuje.

3.1. Ustawodawca konsekwentnie dotychczas rozdzielał odcinki dróg i związane z

nimi zadania publiczne między wszystkie istniejące w danym czasie podmioty władzy publicznej funkcjonujące na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju. Jeżeli istniał w danym czasie samorząd terytorialny, za zarząd drogami odpowiedzialne były zarówno organy administracji państwowej, jak i poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego. W ustawach zwykłych dokonywano wówczas rozdziału zadań i kompetencji w zakresie budowy, utrzymania, zarządzania i remontowania odcinków dróg publicznych między jednostki rządowe i samorządowe, funkcjonujące na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju.

3.1.1. W okresie międzywojennym drogi publiczne dzielono na państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, zgodnie z podziałem terytorialnym odrodzonego państwa polskiego. Koszty budowy i utrzymania dróg państwowych pokrywał Skarb Państwa, a utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych dokonywano odpowiednio z funduszków wojewódzkiego lub powiatowego związku samorządowego lub na koszt gminy (art. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32; dalej: ustawa z 1920 r.).

Po zniesieniu instytucji samorządu terytorialnego i po wprowadzeniu jednolitej władzy państwowej w terenie ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), liczba dróg państwowych stopniowo zmniejszyła się do dwóch kategorii: dróg państwowych i lokalnych (art. 1 dekretu z dnia 4 sierpnia 1956 r. o podziale dróg publicznych, Dz. U. Nr 35, poz. 158; dalej: dekret z 1956 r.). Następnie dodano trzecią kategorię dróg zakładowych (ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych, Dz. U. Nr 20, poz. 90, ze zm.; dalej: ustawa z 1962 r.). W 1985 r. wyodrębniono czwartą kategorię dróg państwowych – drogi wojewódzkie, dzieląc drogi państwowe na kategorie dróg: krajowych, wojewódzkich, gminnych lub lokalnych miejskich oraz zakładowych (u.d.p. w brzmieniu pierwotnym).

Po reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 r., z dniem 27 maja 1990 r. do zakresu działania gminy zaliczono sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, czyniąc zadaniem własnym gminy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw gminnych dróg, ulic, mostów i placów (art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.). Zadaniem własnym gminy stało się zadanie finansowania modernizacji, utrzymania i ochrony sieci dróg gminnych i lokalnych miejskich (art. 7 ust. 1 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym). Organy gminy przejęły zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198, ze zm.). Gminy przejęły wówczas także niektóre dotychczasowe kompetencje wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (u.d.p. znowelizowana w 1990 r.). Kolejne zadania i kompetencje administracji rządowej przekazano gminom od 1 stycznia 1996 r. Gminom warszawskim i miasta stołecznego Warszawy oraz wymienionym w załączniku gminom o statusie miasta przekazano dotychczasowe zadania wojewodów do zarządzania w granicach miast siecią dróg krajowych i wojewódzkich oraz planowania i finansowania utrzymania i ochrony dróg krajowych i wojewódzkich, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. Nr 141, poz. 692).

3.1.2. Od 1 stycznia 1999 r. zostały powołane dwie kolejne kategorie samorządu

terytorialnego: samorząd powiatowy (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.) i samorząd województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.w.). Ustawy powierzają samorządom zadania własne związane z drogami publicznymi: gminom – sprawy „gminnych dróg, ulic, mostów i placów (...)” (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.), powiatom – zadania publiczne określone ustawami, do których ustawa zalicza zadania własne w zakresie dróg publicznych (art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p.), samorządowi województwa – zadania publiczne jako zadania własne w zakresie dróg publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 pkt 10 u.s.w.).

Obecny rozdział zadań i kompetencji z zakresu dróg publicznych opiera się na katalogu kategorii dróg publicznych. Od 1 stycznia 1999 r. znajdują zastosowanie przyjęte w ustawie definicje dróg krajowych (art. 5 ust. 1 u.d.p.), wojewódzkich (art. 6 ust. 1 u.d.p.), powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.) i gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.), do których zostały dostosowane warunki techniczne oraz podział dróg na klasy wynikające ze względów funkcjonalno-technicznych. Drogi publiczne zostały podzielone na kategorie dróg krajowych, zarządzanych w ramach administracji rządowej, oraz na kategorie dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, zarządzanych przez właściwe jednostki samorządowe (art. 2 ust. 1 u.d.p.).

3.2. Trybunał stwierdza, że podstawowe kryterium rozdziału dróg i związanych z nimi zadań publicznych stanowiło znaczenie terytorialno-ekonomiczne drogi lub funkcja odcinka drogi w sieci drogowej. Podstawowym materialnym kryterium rozdziału zadań z zakresu dróg były zatem ustawowe definicje dróg zaliczanych do odpowiedniej kategorii drogi. Co więcej, ustawowe definicje dróg zaliczanych do poszczególnych kategorii dróg publicznych zarządzanych przez organy administracji występujące na danym szczeblu podziału terytorialnego kraju odznaczały się podobnymi parametrami i charakterystyką drogi.

3.2.1. W okresie międzywojennym za drogi państwowe uznać należało drogi mające znaczenie ogólnopaństwowe, za drogi wojewódzkie – drogi mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla województw, za drogi powiatowe – drogi mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla powiatów, a za drogi gminne – wszelkie drogi publiczne niezaliczone do jednej z trzech poprzednich kategorii oraz ulice i place miejskie (art. 1 pkt 1-4 ustawy z 1920 r.).

Na podstawie dekretu z 1956 r. i ustawy z 1962 r. drogami państwowymi stały się dotychczasowe drogi państwowe i powiatowe, a na przyszłość były do nich zaliczane drogi mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne ogólnopaństwowe lub regionalne. Państwowymi drogami lokalnymi stały się dotychczasowe drogi gminne oraz drogi mające miejscowe znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne oraz ulice i place miejskie, osiedlowe i wiejskie. Drogi zakładowe miały zaś stanowić dojazdy od dróg państwowych lub lokalnych do określonych przedsiębiorstw, zakładów i instytucji.

Po 1985 r. drogi państwowe zaliczane były do odpowiedniej kategorii z uwagi na funkcję drogi w sieci drogowej (u.d.p. w pierwotnym brzmieniu). Do dróg krajowych zaliczano drogi o znaczeniu ogólnokrajowym, obronnym, łączące stolicę z miastami będącymi siedzibami wojewódzkich rad narodowych, stanowiące jedno z najważniejszych połączeń międzywojewódzkich lub będące inną drogą o znaczeniu gospodarczym i turystycznym. Do wyodrębnionej wówczas nowej kategorii dróg wojewódzkich przekazano odcinki dróg stanowiące połączenie między miastami niezaliczone do dróg krajowych, odcinki dróg łączące miasta z miejscowościami, w których znajdowały się siedziby rad narodowych stopnia podstawowego oraz łączące te miejscowości z wsiami,

stacjami kolejowymi i portami, odcinki dróg stanowiące połączenie dzielnic w miastach, odcinki stanowiące ważne połączenia w skali obszaru, aglomeracji, miasta lub zespołu osiedli. Do dróg gminnych i lokalnych miejskich zaliczano pozostałe drogi niezaliczone do innej kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć służącą miejscowym potrzebom. Do dróg zakładowych zaliczano odcinki dróg niezaliczone do pozostałych kategorii, które były potrzebne przedsiębiorstwom, zakładom i instytucjom publicznym.

3.2.2. Obecnie po zakończeniu procesu stopniowego przekazywania jednostkom samorządowym zadań i kompetencji z zakresu dróg publicznych, do kategorii dróg krajowych u.d.p. zalicza autostrady i drogi ekspresowe, drogi międzynarodowe i drogi o znaczeniu obronnym (art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 7 u.d.p.), których status wynika z odrębnych przepisów, a także wymagające samodzielnego ustalenia ich funkcji przez organ zaliczający: drogi leżące w ciągach autostrad i dróg ekspresowych do czasu wybudowania tych ostatnich, drogi stanowiące połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych, określone drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych, drogi alternatywne dla autostrad płatnych i drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich (art. 5 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5 i 6 u.d.p.). Do dróg wojewódzkich u.d.p. zalicza odcinki dróg z uwagi na funkcję drogi stanowiącej takie połączenie między miastami, które ma znaczenie dla województwa, lub drogi stanowiącej drogę o znaczeniu obronnym, która nie została zaliczona do dróg krajowych (art. 6 ust. 1 u.d.p.). Ustawowym kryterium zaliczenia drogi do dróg powiatowych jest funkcja odcinka drogi stanowiącego połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin lub stanowiącego połączenie miast będących siedzibami gmin między sobą (art. 6a ust. 1 u.d.p.). Kryterium zaliczenia drogi przez radę gminy do kategorii drogi gminnej stanowi lokalne znaczenie odcinka drogi i jego funkcja jako elementu uzupełniającej sieci dróg publicznych służących miejscowym potrzebom (art. 7 ust. 1 u.d.p.).

3.3. Trybunał ustalił, że skutek zaliczenia określonego odcinka drogi do jednej z istniejących kategorii dróg publicznych nie następował i nie następuje z mocy prawa (*ex lege*). Konieczne było i nadal jest wymagane zastosowanie definicji ustawowej przez organ właściwy do zaliczenia lub pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii.

3.3.1. W okresie międzywojennym odcinek drogi stawał się drogą o określonej kategorii po zaliczeniu go do niej przez właściwy organ władzy publicznej. Do dróg państwowych zaliczano drogi uznane przez Sejm w odpowiedniej ustawie (np. w ustawie z dnia 23 czerwca 1921 r. w przedmiocie rozszerzenia sieci dróg państwowych, Dz. U. Nr 63, poz. 387). W wypadku dróg samorządowych podstawą zaliczenia były akty prawa miejscowego. Do dróg wojewódzkich zaliczano odcinki dróg w uchwale wojewódzkiego związku samorządowego, odcinki dróg zaliczano do dróg powiatowych w uchwale powiatowego związku samorządowego, a pozostałe drogi, ulice i place uznawano za drogi gminne w uchwale rady gminy.

W okresie powojennym w sytuacji istnienia tylko dwóch kategorii dróg (dekret z 1956 r.), większość dróg przedwojennych została zaliczona do jednej z tych kategorii na podstawie skonsolidowania dotychczasowych kategorii dróg. Nowe drogi zaliczane były do kategorii drogi państwowej na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Pozostałe odcinki nowych dróg należało zaliczyć do dróg lokalnych. Po wprowadzeniu w 1985 r. nowej kategorii dróg wojewódzkich drogi do kategorii drogi krajowej zaliczano odcinki dróg na podstawie uchwały Rady Ministrów, podjętej na wniosek i po zasięgnięciu opinii właściwych organów. Do kategorii państwowych dróg wojewódzkich zaliczano odcinki dróg na podstawie rozporządzenia właściwego ministra, na wniosek i po zasięgnięciu opinii właściwych organów. Do państwowych dróg gminnych i lokalnych miejskich

zaliczono pozostałe drogi na podstawie uchwały wojewódzkiej rady narodowej, po zasięgnięciu „jedynie” opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego. Do dróg zakładowych służących przedsiębiorstwom i zakładom zaliczano odcinki dróg na podstawie uchwały właściwej rady narodowej stopnia podstawowego.

3.3.2. Także obecnie ustawowe definicje dróg nie powodują zaliczenia drogi *ex lege* do jednej z czterech kategorii. Zaliczanie dróg następuje na podstawie stosownego aktu prawnego, a przesłanki zaliczenia (definicje dróg) stosują właściwe organy administracji. Odcinki dróg są zaliczane do kategorii dróg krajowych na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu, wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i z Ministrem Obrony Narodowej, oraz po zasięgnięciu opinii organów samorządowych szczebla wojewódzkiego, tj. właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – po zasięgnięciu opinii rad właściwych miast (art. 5 ust. 2 u.d.p.). Odcinki dróg otrzymują kategorię publicznej drogi wojewódzkiej nie *ex lege*, ale dopiero po wejściu w życie uchwały sejmiku właściwego województwa, podjętej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu i ministrem właściwym do spraw obrony narodowej (art. 6 ust. 2 u.d.p.). Odcinki dróg otrzymują kategorię publicznej drogi powiatowej po wejściu w życie uchwały rady właściwego powiatu, podjętej w porozumieniu z zarządem właściwego województwa i po zasięgnięciu przez powiat zarówno opinii organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega dany odcinek drogi, jak i opinii zarządów sąsiednich powiatów lub prezydentów sąsiednich miast na prawach powiatów (art. 6a ust. 2 u.d.p.). Odcinki dróg otrzymują kategorię publicznej drogi gminnej po wejściu w życie uchwały rady właściwej gminy; formalnym warunkiem podjęcia uchwały przez radę gminy jest zasięgnięcie opinii zarządu właściwego powiatu (art. 7 ust. 2 u.d.p.).

3.4. Trybunał ustalił, że konsekwencją publicznoprawnego aktu zaliczenia drogi do danej kategorii dróg publicznych jest nabycie własności tej drogi przez jej zarządcę. Decyzje o trwałym przekazaniu zadań w zakresie dróg są związane z przekazaniem j.s.t. własności odcinków dróg publicznych.

3.4.1. Z charakteru własności samorządowej wynika autonomiczny (niewywodzący się z treści publicznego zadania utrzymania drogi) obowiązek właściciela publicznego do wykonywania zarządu powierzonym mu mieniem publicznym, bez względu na jego charakter, co wynika z istnienia zadania utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g.), powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 19 u.s.p.) oraz dysponowania mieniem wojewódzkim (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.w.). Trybunał wielokrotnie przypominał w swoim orzecznictwie, że przysługująca j.s.t. własność nieruchomości musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które jednostki te mają realizować (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139). Własność komunalna jest bowiem majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t. (por. wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31). Jednostki samorządu mają zatem obowiązek chronić i utrzymywać składniki mienia koniecznego do wykonywania przez nie zadań publicznych.

3.4.2. Obecnie zdecydowana większość dróg publicznych jest własnością jednostek samorządowych, którym powierzono zadanie publiczne sprawowania nad nimi zarządu.

Od 1998 r. drogi zaliczone do dróg krajowych stanowią z mocy prawa własność

Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1 u.d.p.). Drogi zakwalifikowane jako drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią z mocy prawa odpowiednio własność właściwego województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 2 u.d.p.). Przepisy te dotyczą dróg nowo budowanych oraz dróg, które zostały zdekatęgowane.

Bardziej złożony jest stan właścicielski „starszych” dróg publicznych zaliczonych z dniem 1 stycznia 1999 r. do dróg samorządowych. Z dniem 27 maja 1990 r. nastąpiła komunalizacja dróg przekazanych gminom w zarząd, gdyż gminy nabyły z mocy prawa własność przekazanych im dróg publicznych. Powyższe przepisy dotyczyły jednak własności dróg, które znajdowały się we własności państwa, tymczasem wiele odcinków dróg znajdowało się wówczas na gruntach należących do osób trzecich.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. uporządkowano w decydującej mierze stan właścicielski tych dróg. Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: p.w.u.r.a.p.), nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub j.s.t., nie stanowiące ich własności a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych j.s.t. za odszkodowaniem. Przepis dotyczył jedynie tych dróg, które w dniu wystąpienia skutku *ex lege* (tj. 1 stycznia 1999 r.) zostały prawnie zaliczone do stosownej kategorii drogi gminnej. Inne grunty prywatne, zajęte pod drogi publiczne i spełniające *de facto* charakter i funkcję drogi publicznej, nie zostały skomunalizowane na podstawie tego przepisu (por. A. Bura, *Przejmowanie gruntów zajętych pod drogi publiczne*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/2001, s. 18).

1 stycznia 1999 r., na podstawie art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p., znacjonalizowane zostały również nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa, niestanowiące jego własności, a zajęte pod drogi publiczne (wówczas państwowe) krajowe i wojewódzkie. Od 1 stycznia 1999 r. stały się one z mocy prawa własnością Skarbu Państwa za odszkodowaniem. Było to konieczne, by mogły mieć do nich zastosowanie nowe przepisy stanowiące, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu i gminy (art. 2a u.d.p.). Zaliczenie do odpowiedniej kategorii drogi samorządowej i ustalenie własności właściwej jednostki samorządowej następowało z uwagi na treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071; dalej: rozporządzenie z 15 grudnia 1998 r.) lub na podstawie art. 103 ust. 3 p.w.u.r.a.p. w razie niezaliczenia odcinka drogi do dróg wojewódzkich w tym rozporządzeniu, co powodowało zaliczenie drogi z mocy prawa do drogi powiatowej.

Tym samym, od 1 stycznia 1999 r. większość dróg powiatowych i wojewódzkich została nabyta na własność przez samorządy powiatowe i wojewódzkie. Art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. dotyczył jednak jedynie tych dróg, które 31 grudnia 1998 r. były prawnie zaliczone do kategorii państwowej drogi krajowej lub wojewódzkiej. Inne grunty prywatne, nawet zajęte pod drogi publiczne i spełniające *de facto* charakter i funkcję drogi publicznej, nie zostały znacjonalizowane na podstawie tego przepisu (por. A. Bura, *Przejmowanie ...*, s. 18), a więc nie weszły od 1 stycznia 1999 r. do zasobu własności samorządowej powiatowej lub wojewódzkiej, mimo obowiązywania art. 2a ust. 2 u.d.p. Jest to jednak wyjątkowe odstępstwo od generalnej zasady, że własność drogi podąża za podmiotem, któremu zostało powierzone zadanie utrzymywania i finansowania zarządu danym odcinkiem drogi.

3.5. Następnie Trybunał ustalił, że podobnie jak zaliczenie drogi do określonej kategorii, także zmiana kategorii istniejących dróg publicznych nie następowała i nie

następuje *ex lege*. W dotychczas obowiązujących ustawach szczególnych z zakresu dróg publicznych ustawodawca w różny sposób regulował zagadnienie zmiany kategorii istniejącej drogi publicznej, a więc trwałej zmiany zadań i kompetencji w zakresie utrzymania i finansowania odcinków dróg publicznych.

3.5.1. W okresie międzywojennym możliwe było przenoszenie całej drogi lub jej odcinków z jednej kategorii do drugiej. Podstawą prawną osiągnięcia skutku dekategoriacji drogi był akt prawny podejmowany przez jednostkę wyzbywającą się drogi (art. 4 ustawy z 1920 r.). W wypadku dróg państwowych konieczne było uchwalenie aktu prawnego o randze ustawy, w której odmawiano charakteru drogi państwowej wyszczególnionym odcinkom dróg (np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o zmianach w sieci publicznych dróg państwowych, Dz. U. Nr 91, poz. 817). W odniesieniu do dróg samorządowych obowiązywała ta sama reguła. Przeniesienia drogi wojewódzkiej do innej kategorii dokonywano na podstawie uchwały wojewódzkiego związku samorządowego. Przeniesienia drogi powiatowej do innej kategorii dokonywano na podstawie uchwały powiatowego związku samorządowego. Przeniesienia drogi gminnej do innej kategorii następowało na podstawie uchwały rady gminnej, w tym jednak wypadku dopiero po jej zatwierdzeniu przez wydział powiatowy.

Po zniesieniu instytucji samorządu terytorialnego i po wprowadzeniu jednolitej władzy państwowej w terenie wszystkie drogi były drogami państwowymi. W czasie gdy istniały jedynie dwie kategorie dróg, droga lokalna otrzymywała kategorię drogi państwowej po wejściu w życie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Z kolei pozbawienie drogi charakteru drogi państwowej na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów skutkowało automatycznym zaliczeniem tego odcinka z mocy prawa do kategorii dróg lokalnych. Taki skutek wynikał wprost z przepisu prawa, ponieważ do zaliczenia w tym wypadku drogi do dróg lokalnych nie było wymagane powzięcie uchwały właściwej rady narodowej o zaliczeniu drogi do tej kategorii (art. 4 ust. 1 i 3 dekretu z 1956 r.), także po wprowadzeniu kategorii dróg zakładowych (ustawa z 1962 r.).

3.5.2. W 1985 r. wprowadzono nowe zasady dekategoriacji odcinków dróg zaliczonych do jednej z czterech kategorii. Warunkiem zmiany kategorii istniejącej drogi było pozytywne zaliczenie tej drogi do innej kategorii. Zaliczenie odcinka do dróg krajowych następowało w uchwale Rady Ministrów (art. 5 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym), o zaliczeniu drogi do dróg wojewódzkich decydowano w rozporządzeniu właściwego ministra (art. 6 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym), a do dróg gminnych – w uchwale wojewódzkiej rady narodowej (art. 7 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym).

W latach 1985-1998 obowiązywała również regulacja szczególna odnosząca się wyłącznie do zmiany kategorii odcinków dróg pozostałych po zbudowaniu nowej obwodnicy miejscowości lub lokalnego przełożenia. Taki odcinek drogi był zaliczany, w zależności od komunikacyjnego znaczenia, do kategorii drogi wojewódzkiej, gminnej, lokalnej miejskiej lub zakładowej, początkowo przez wojewódzką radę narodową (art. 10 ust. 3 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym). Po powołaniu samorządu gminnego w 1990 r. gminy przejęły kompetencję w zakresie zaliczania odcinka drogi (krajowej, wojewódzkiej, gminnej lub lokalnej miejskiej), pozostałego po zbudowaniu obwodnicy miejscowości lub lokalnym przełożeniu, do odpowiedniej kategorii dróg w zależności od jego komunikacyjnego znaczenia. Art. 10 ust. 3 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym został zmieniony w chwili wejścia w życie ustaw wprowadzających reformę samorządową w 1998 r., bez uzasadnienia tej zmiany.

3.5.3. Reforma samorządowa z 1998 r. wpłynęła przede wszystkim na ukształtowanie regulacji dotyczących przekazywania odcinków dróg publicznych między

zarządcami samorządowymi. Wprowadzono wówczas obecnie obowiązujący „ogólny” tryb dekategoryzacji odcinków dróg publicznych opierający się na konieczności powzięcia dwóch uchwał organów stanowiących j.s.t. Do zmiany kategorii istniejącego odcinka drogi publicznej konieczne jest zarówno pozbawienie go dotychczasowej kategorii, jak i zaliczenie do innej kategorii. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem wyłączenia drogi z użytkowania (wyłączenia z sieci dróg publicznych w ogóle), jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii we właściwym trybie (art. 10 ust. 3 u.d.p. w obecnym brzmieniu).

3.6. Trybunał wskazuje również, że podczas rozdzielania odcinków dróg między zarządców oraz dekategoryzacji dróg zupełnie wyjątkowo znaczenie lub funkcja drogi nie miały znaczenia.

3.6.1. Do pierwszego rodzaju sytuacji zaliczyć można rozdział istniejących dróg publicznych w związku z wejściem w życie reformy samorządowej w 1998 r. O ile dotychczasowe drogi zarządzane przez gminy stały się drogami gminnymi, o tyle w sprawie przypisania dróg państwowych do samorządów powiatowych i wojewódzkich ustawa przyjęła rozwiązanie szczególne. O rozdziale dróg państwowych między administrację centralną, samorządy wojewódzkie i samorządy powiatowe zdecydowała Rada Ministrów. Radzie Ministrów pozostawiono wskazanie, które z dotychczasowych dróg państwowych (krajowych i wojewódzkich) mają pozostać przy administracji centralnej, a które po reformie samorządowej decyzją Rady Ministrów powinny znaleźć się w kategorii dróg wojewódzkich. Pozostałe drogi krajowe i wojewódzkie, które nie zostały wymienione w rozporządzeniu, miały zostać zaliczone z mocy prawa do kategorii dróg powiatowych (art. 103 ust. 1 p.w.u.r.a.p.). Rada Ministrów określiła w rozporządzeniu wykaz dróg krajowych i dróg wojewódzkich (załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia z 15 grudnia 1998 r.) z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. Podstawą prawną rozporządzenia nie były przepisy u.d.p. i ustaw samorządowych, w tym obowiązujące obecnie definicje dróg publicznych, gdyż rozporządzenie zostało wydane przed ich wejściem w życie.

3.6.2. Drugim rodzajem sytuacji, w których ustawodawca abstrahuje od kategorii dróg publicznych, są wypadki nabywania zadań i własności dróg *ex lege*. Obowiązują one wówczas, gdy ustawodawca zalicza z mocy prawa do określonej kategorii dróg odcinek drogi nowo wybudowany lub już istniejący. Obecnie obowiązują dwie regulacje tego typu.

Każdy nowo budowany odcinek drogi umieszczony w ciągu istniejącej już drogi zostaje zaliczony z mocy prawa do kategorii drogi, w której ciągu leży (art. 10 ust. 4 u.d.p.). Wskazanie właściwej kategorii drogi odbywa się pośrednio w ramach stanu faktycznego, tj. w wyniku dobudowania w ramach ciągu nowego fragmentu dotychczasowej drogi krajowej, wojewódzkiej, powiatowej czy gminnej. Dostosowanie standardu i funkcji nowego fragmentu drogi do standardu i kategorii drogi już istniejącej uzasadnia skutek z mocy prawa, gdyż realizuje związaną definicjami drogi krajowej, wojewódzkiej, powiatowej czy gminnej (art. 2 ust. 2 u.d.p.).

Z kolei powodem uchwalenia kwestionowanych przepisów ustawy zmieniającej jest art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu, wprowadzony ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953). Zgodnie z tym przepisem, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Art. 10 ust. 5 u.d.p. przewiduje, że zarówno pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, jak i zaliczenie drogi do nowej kategorii – wyłącznie do kategorii drogi gminnej, następuje z

mocy ustawy w razie ziszczenia się stanu faktycznego określonego w tym przepisie. Żaden organ administracji rządowej lub samorządowej nie wydaje aktu prawnego w tej sprawie, nie mają także zastosowania ustawowe definicje dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Tym samym art. 10 ust. 5 u.d.p. stanowi przepis szczególny wobec przepisów ogólnych dotyczących trybu podejmowania decyzji w tej sprawie (art. 10 ust. 1-3 u.d.p.), jak i w zakresie materialnych przesłanek zaliczania odcinków dróg do określonej kategorii dróg publicznych – krajowych (art. 5 ust. 1 u.d.p.), wojewódzkich (art. 6 ust. 1 u.d.p.), powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.) i gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.).

4. Zarzut naruszenia samodzielności j.s.t. przez regulację zmian przysługujących im zadań publicznych w akcie pozaustawowym (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał dokonał oceny zarzutu Wnioskodawcy, zgodnie z którym powierzanie i odbieranie j.s.t. zadań publicznych w zakresie dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane nie będzie następowało w granicach i na podstawie ustawy, lecz na podstawie arbitralnej i uznaniowej uchwały organu stanowiącego jednej z jednostek samorządu terytorialnego, której wola, a nie przepis ustawy, będzie decydować o przekazaniu innej j.s.t. zadania bieżącego utrzymania odcinka drogi publicznej.

4.1. Zarzut Wnioskodawcy nawiązuje bezpośrednio do treści art. 16 ust. 2 Konstytucji. Wedle wskazanego wzorca kontroli, „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji), a „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

4.2. Art. 16 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Wynika stąd wniosek, że w pojmowaniu istoty samorządu terytorialnego należy kłaść nacisk na przymiot jego samodzielności, a więc niezależności od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej (zob. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38). Samodzielność organizacyjno-ustrojowa j.s.t. jest bowiem istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie (por. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31). Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. Art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wymaga jednocześnie od ustawodawcy, aby podział ten był realny, ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych.

Realizując art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną „władzą”, lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

4.3. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, samorząd wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych. Przepis ten zawiera podstawową gwarancję samodzielności ustrojowej i organizacyjnej jednostek samorządu. Podstawowym warunkiem ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia określonego obowiązku wyłącznie w ustawie, a więc wyłącznie przez Sejm i Senat. Skoro zaś zadania publiczne przysługują jednostkom samorządowym w ramach ustaw, w konsekwencji również wszelkie trwałe zmiany w zakresie powierzonych ustawą zadań publicznych powinny następować w ramach ustaw.

4.4. W ocenie Trybunału, skarżone przepisy nie regulują zagadnienia przypisania j.s.t. całkiem nowego zadania publicznego. Trybunał wskazuje, że pozbawienie danego odcinka drogi dotychczasowej kategorii oznacza trwałe odebranie j.s.t. pewnego zakresu dotychczas wykonywanych zadań z zakresu dróg publicznych. Zadanie utrzymywania odcinków dróg o określonej charakterystyce zostało już powierzone samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim w ustawach samorządowych, w u.d.p. i w innych ustawach prawa materialnego. Podobnie zaliczenie drogi do nowej kategorii oznacza trwałe powiększenie zakresu zadań wykonywanych przez właściwą j.s.t. Z tej przyczyny uchwalone przepisy, regulujące szczególne postępowanie względem dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane, będą dotyczyły powiększania i zmniejszania zakresu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządowe. W wyniku stosowania zaskarżonych przepisów będzie się zwiększać lub zmniejszać zakres rzeczowy tych zadań, odnoszony względem określonych składników majątkowych, wobec których zadania własne j.s.t. będą wykonywane.

Obecnie obowiązujące ustawy szczegółowe określają treść zadania utrzymania dróg publicznych. Z uwagi na przypisane zadanie, j.s.t. pełnią obowiązki zarządców dróg publicznych. Do obowiązków zarządcy drogi należy m.in. pełnienie funkcji inwestora w stosunku do dróg publicznych, utrzymanie nawierzchni dróg, chodników oraz drogowych obiektów inżynierskich, przeprowadzanie kontroli stanu dróg publicznych, wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, a także utrzymywanie przydrożnej zieleni (art. 20 pkt 3, 4, 10, 11, 12, 16 u.d.p.) oraz przydrożnych parkingów (art. 20a pkt 1 u.d.p.). Pojęcia „budowy”, „przebudowy”, „remontu”, „utrzymania” i „ochrony” drogi publicznej, wyznaczające zakres treściowy powyższych zadań, zostały określone w słowniczku do ustawy (art. 4 pkt 17-21 u.d.p.). Do zarządu drogi należy ponadto obowiązek utrzymania czystości i porządku na podległych mu odcinkach dróg publicznych (art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.; dalej: u.u.c.p.g.), a także zbieranie i pozbywanie się zgromadzonych odpadów oraz błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej oraz samodzielne uprzątnięcie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 4 pkt 1-3 u.u.c.p.g.). Ustawa nakłada też na gminy (wyłącznie na gminy) obowiązkowe zadanie własne w postaci utrzymywania czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych położonych na obszarze gminy przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg (art. 3 ust. 2 pkt 12 u.u.c.p.g.).

Zarządcą drogi jest ten organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych (art. 19 ust. 1 u.d.p.). Zadania i kompetencje w zakresie finansowania i realizacji budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego w zakresie dróg publicznych oraz

zarządzanie odpowiednimi drogami publicznymi zostało skonkretyzowane w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.), a poprzednio w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780, ze zm.).

4.5. Trybunał wskazuje, że zmiana kategorii drogi publicznej (dekategoryzacja dróg) jest rozstrzygnięciem normatywnym, a więc decyzją o skutkach *erga omnes*, a nie decyzją o charakterze jednostkowym lub informacyjnym (informującym o skutkach następujących *ex lege*). Zapewnia to uchwałam j.s.t. charakter aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych, podejmowane do tej pory uchwały j.s.t. o zmianie kategorii odcinka drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 3 w związku z art. 5 – art. 7 u.d.p. mają charakter aktów prawa miejscowego, co wyklucza rozstrzyganie o nadaniu drodze kategorii drogi publicznej w formie decyzji administracyjnej. Decydujący jest normatywny charakter przypisania określonemu odcinkowi drogi jednej z czterech kategorii drogi publicznej. Nadanie drodze nowej kategorii jest aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne, ponieważ uchwały organów j.s.t. o zmianie kategorii drogi nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie. Są aktami wielokrotnego stosowania i obowiązują aż do ich uchylecia lub zmiany. Są też aktami abstrakcyjnymi, dlatego mogą być wielokrotnie stosowane, a ich adresatem może być ktoś teraz lub w przyszłości (por. uchwała 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt II OPS 2/05, ONSAiWSA nr 5/2005, poz. 88; a także wyroki NSA z 16 października 1998 r., sygn. akt II SA 903/98, Lex nr 654871 oraz 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SAB 98/99, Lex nr 46770; wyrok WSA w Lublinie z 18 września 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 331/07, Lex nr 356447; wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, Lex nr 453213; wyrok WSA w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 197/08, Lex nr 511402; wyrok WSA w Gliwicach z 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 498/08, Lex nr 491249).

Decyzji o pozbawieniu lub nadaniu drodze określonej kategorii nie charakteryzuje jedynie walor konkretności przez odniesienie jej do jednego konkretnego odcinka drogi. Uchwały te wywierają bowiem skutki prawne w postaci:

- przejścia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną j.s.t., przejście drogi pod zarząd i odpowiedzialność innego podmiotu, odebranie odpowiedniego zakresu zadań i odpowiedzialności innej j.s.t.;

- przeniesienia związanej z rolą zarządcy drogi kompetencji w zakresie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu dróg publicznych (np. decyzji o zajęciu pasa drogi), na co słusznie zwrócili uwagę w toku rozprawy przedstawiciele Prokuratora Generalnego;

- przejścia prawa własności drogi *ex lege* na inną j.s.t., przy czym przejście prawa własności jest konsekwencją trwałego przeniesienia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną jednostkę;

- występowania skutków zewnętrznych względem nieograniczonej liczby użytkowników danego odcinka drogi. W szczególności chodzi o nałożenie na zarządcę drogi obowiązków związanych z nieokreślonym bliżej adresatem (pobieranie opłat parkingowych, opłat za zajęcie pasa drogowego, wypłaty odszkodowań za szkody powstałe w wyniku złego stanu drogi). To rozstrzygnięcie ma charakter aktu ogólnego i normatywnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi oraz nieograniczonego kręgu obecnych lub przyszłych właścicieli, których nieruchomości położone są wzdłuż pasa drogi.

4.6. Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 16 ust. 2

Konstytucji, Trybunał nie podzielił zarzutu Wnioskodawcy, by ustawa zmieniająca uzależniała określanie zakresu zadań j.s.t. w sprawach dotyczących utrzymania odcinków dróg publicznych wyłącznie od decyzji (woli) organu stanowiącego innej j.s.t., podjętej w formie uchwały, a nie od decyzji samego ustawodawcy, wyrażonej w przepisie rangi ustawowej.

Wymóg powierzania i odbierania zadań j.s.t. w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji) można odczytywać w ten sposób, że każda decyzja w kwestii powierzenia nowego zadania publicznego lub powiększenia rozmiaru zadania już wykonywanego powinna znajdować swój wyraz tylko i wyłącznie w przepisach o randze ustawowej. Jednak jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu w swoim pisemnym stanowisku, w odniesieniu do niektórych zadań publicznych, związanych w szczególności z utrzymaniem odcinków dróg publicznych powiązanych ze sobą w ramach jednej sieci drogowej, trudno jest wyobrazić sobie regulację, w której ostateczna decyzja o zmianie kategorii (dekategoryzacja) każdego konkretnego odcinka drogi publicznej byłaby podejmowana wprost w ustawie, w ramach nowelizacji u.d.p. lub w postaci załącznika do niej.

Przepisy powszechnie obowiązujące zawarte w ustawie nie zawsze nadążają za specyficznymi potrzebami lub za zmianami rzeczywistości. Jeśli przedmiotem regulacji mają być sprawy szczegółowe, konkretyzujące wolę ustawodawcy, które wymagają uwzględnienia warunków miejscowych lub które ze swej istoty wymagają częstych zmian w sposobie regulowania, ustawodawca posługuje się instytucją upoważnienia ustawowego do stanowienia rozporządzeń wykonawczych lub aktów prawa miejscowego. Sam Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku przyznaje, że każde zadanie j.s.t. musi mieć wyraźną podstawę w ustawie, co nie znaczy, że przypisanie realizowanego zadania określonej j.s.t. wynika za każdym razem wprost z ustawy. Może ono być także konkretyzowane w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W konkluzji Trybunał stwierdził, że problematyka przeniesienia zadań publicznych między organami administracji, w tym administracji samorządowej, oraz zmian zakresu wykonywanych zadań publicznych może być – po spełnieniu dalszych warunków – regulowana także w aktach podustawowych, jeżeli jest to uzasadnione charakterem danego zadania. Uzależnienie skutku dekategoryzacji dróg od wejścia w życie aktu podustawowego nie stanowi wystarczającego zarzutu naruszenia art. 16 ust. 2 Konstytucji.

4.7. Trybunał stanął na stanowisku, że wymóg powierzania i odbierania j.s.t. zadań publicznych w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji) należy rozumieć w ten sposób, że zagadnienie przysługiwania określonych zadań publicznych oraz jego trwałe zmiany muszą za każdym razem stanowić wyłączną materię ustawową. Jeśli ustawodawca uważa za konieczne posłużenie się techniką konkretyzacji woli ustawodawcy w wykonawczym akcie podustawowym, wówczas wola ustawodawcy co do przypisywania j.s.t. lub odbierania określonych zadań publicznych, jak również warunki, przesłanki i procedura postępowania w tym zakresie, powinny wyraźnie wynikać z treści ustawy. Przepis ustawy nie może w tym zakresie mieć charakteru blankietowego, przekazującego *de facto* realną decyzję co do odebrania zadania j.s.t. organom upoważnionym do wydania aktu podustawowego.

Akt prawny o randze podustawowej musi mieć charakter wykonawczy w stosunku do woli suwerena wyrażonej w ustawie. Tylko w takiej sytuacji państwo zachowuje dla siebie kompetencję dzielenia się z samorządem władzą i odpowiedzialnością publiczną. Wyraźnie zastrzeżono w treści art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, że ostateczna decyzja o tym, w jakich warunkach może dojść do wydania aktu prawnego wykonawczego,

zostaje zastrzeżona do materii ustawowej. W konsekwencji, jak długo akt podustawowy zachowuje swój wykonawczy charakter względem ustawy, regulującej w sposób kompletny materię dekategoriacji zastąpionych odcinków dróg publicznych, tak długo akt ten jedynie konkretyzuje przesłanki ustawowe (a więc i wolę ustawodawcy) w razie zaistnienia danej sytuacji faktycznej. Organ wydający ten akt wykonuje wówczas wolę ustawodawcy co do nałożenia, modyfikacji lub odebrania j.s.t. zadań publicznych lub zmiany dotychczasowego zakresu ich wykonywania.

4.8. Jednostki samorządu terytorialnego same nie mogą trwale wyzbywać się określonych zadań publicznych w drodze aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy stanowiące i wykonawcze j.s.t., jeśli tego nie przewiduje wyraźny i zupełny przepis ustawy. Wynika to nie tylko z art. 16 ust. 2 Konstytucji, ale również z postanowień art. 94 Konstytucji, wedle których wydawanie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego z mocą obowiązującą na obszarze działania tych organów następuje na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Są to pojęcia uściślające wymóg uregulowania zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego, konkretyzujących ustawowe przesłanki powierzenia lub odebrania j.s.t. zadania publicznego w zakresie objętym problematyką art. 16 ust. 2 Konstytucji, powinno być skonstruowane w taki sposób, by akt prawa miejscowego jedynie konkretyzował wolę ustawodawcy o przypisaniu lub odebraniu konkretnych zadań publicznych danej jednostce samorządu terytorialnego.

Z omawianą materią łączy się więc zagadnienie wykonawczego względem ustawy charakteru aktów prawnych prawa miejscowego dotyczących pozbawienia dróg zastępowanych ich dotychczasowej kategorii. Wymóg oparcia aktów prawa miejscowego na przepisach ustawy wynika z konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) i zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Kwestionowane przepisy przewidują podejmowanie przez organ j.s.t. uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, w którym to działaniu j.s.t. jest związana ustawą. Przepisy te nie wprowadzają trybu *ex lege* trwałego przekazywania dróg i związanych z nimi zadań, który wybierany jest przez ustawodawcę wówczas, gdy decyduje on samodzielnie w danej kwestii i gdy chce odejść od stosowania przepisów zawierających warunki lub przesłanki władczego działania przewidziane dla j.s.t.

Prawo miejscowe stanowią głównie organy stanowiące j.s.t. – rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Wyjątkowo prawo miejscowe stanowią mogą organy wykonawcze samorządu lokalnego – gminy i powiatu (wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu). Wszystkie akty prawa miejscowego, podobnie jak przepisy wykonawcze stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, powinny legitymować się szczególnym upoważnieniem wynikającym z przepisów prawa materialnego. Akty prawa miejscowego są wydawane przez organy j.s.t. na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii w sposób wykraczający poza ustawę. Ustawy szczegółowe wyznaczają przedmiot regulacji, jej zakres i warunki stanowienia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi obowiązującymi w zakresie danej materii. Przewidziane „luzy regulacyjne” są każdorazowo określone w ustawach szczególnych upoważniających do podjęcia regulacji w postaci aktu prawa miejscowego. Jako przepisy wykonawcze, akty prawa miejscowego mogą jedynie wykonywać ustawę, ewentualnie ją uzupełniać. W przeciwieństwie do aktów wykonawczych, „samoistne” akty prawa miejscowego j.s.t. w postaci przepisów porządkowych i ustrojowo-organizacyjnych mogą być wydawane na podstawie klauzuli generalnej zawartej w ustawie samorządowej, ale wciąż na podstawie ustawy (D. Dąbek,

Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 101).

Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest zatem ustawa, która musi zawierać przepis prawny upoważniający dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz wyznaczający zadania i kompetencje danego organu. Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego względem ustawy wynika z konstrukcji oparcia ich na upoważnieniu ustawowym przewidującym co najmniej właściwy organ, właściwy tryb i prawnie określoną formę. Jednostki samorządu stosują w praktyce postanowienia §§ 115, 116, 133 i 134 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Szczegółowe zasady określają, że każdy tekst aktu prawa miejscowego rozpoczyna się od przytoczenia przepisu ustawy, który stanowi podstawę prawną jego wydania. Jeżeli zaś upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego jest wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną aktu przytacza się przepis, który wskazuje organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w uchwale (§ 121 ust. 1-2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia).

4.9. W ocenie Trybunału, u.d.p. zawiera wyraźne granice upoważnienia dla organów stanowiących j.s.t. do wydawania aktów prawa miejscowego o zmianie kategorii istniejącej drogi publicznej. Zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) treść upoważnienia musi stanowić podstawę rekonstrukcji przesłanek powzięcia przez organy j.s.t. uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii w sposób zapewniający przypisanie dróg o znaczeniu regionalnym do dróg wojewódzkich (art. 6 ust. 1 u.d.p.), dróg o znaczeniu ponadlokalnym – do dróg powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.), a dróg o znaczeniu lokalnym – do dróg gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Ustawowe definicje dróg (art. 5 – art. 7 u.d.p.) stanowią materialne upoważnienie j.s.t. do wydania decyzji o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, co skutkuje zaliczeniem jej z mocy prawa do innej kategorii dróg publicznych. Obecnie obowiązujące przepisy art. 2 ust. 1 oraz art. 5 – art. 7 u.d.p. wyraźnie dzielą istniejące odcinki dróg w sieci drogowej na kategorie zarządzane przez różnych zarządców. Ustawowe definicje dróg stanowią bowiem podstawową przesłankę i kryterium rozdziału zadań z zakresu dróg publicznych.

Na podstawie analizy obowiązującego ustawodawstwa Trybunał stwierdził również, że do tej pory ustawodawca konsekwentnie rozdzielał w ustawie odcinki dróg i związane z nimi zadania między istniejące w danym czasie organy administracji, powołane do działania w ramach szczebli podziału terytorialnego kraju. Było tak zarówno wówczas, gdy za zarząd drogami odpowiedzialne były wyłącznie organy administracji państwowej, jak i wówczas, gdy za utrzymanie i ochronę dróg odpowiedzialne były organy administracji państwowej i samorządowej. Materialne kryterium podziału między zarządców odcinków dróg i związanych z nimi zadań stanowiły zawsze ustawowe definicje kategorii dróg publicznych, oparte na terytorialno-ekonomicznym znaczeniu danego odcinka drogi lub na funkcji tej drogi w sieci drogowej. Mimo zmian tych definicji w ciągu lat, odznaczały się one podobnymi parametrami i charakterystyką na odpowiadających sobie szczeblach podziału terytorialnego kraju. Zupełnie wyjątkowo podczas rozdzielania istniejących dróg publicznych i związanych z nimi zadań znaczenie lub funkcja drogi nie miały podstawowego znaczenia. Do takich sytuacji należy zaliczyć, z uwagi na zastosowaną technikę skutku z mocy prawa, wypadki nabywania dróg *ex lege* (np. wciąż obowiązujący art. 10 ust. 5 u.d.p.).

4.10. Wniosku o istnieniu materialnego upoważnienia dla uchwał j.s.t. w sprawie zastępowanych odcinków dróg nie podważa zarzut pełnomocnika Wnioskodawcy, że uznanie związania j.s.t. definicjami dróg publicznych prowadzić będzie do wcale nierzadkiej konieczności przekazania do powiatu, uchwałą sejmiku województwa, zastąpionego odcinka

drogi dawnej drogi krajowej, który z uwagi na swe cechy w oczywisty sposób wypełnia definicję drogi gminnej i nie można go zaliczyć do żadnej innej kategorii drogi publicznej.

Sytuacja ta nie dowodzi woli ustawodawcy oderwania uchwały sejmiku województwa od definicji drogi powiatowej podczas przekazania drogi do powiatu. Jak słusznie podnieśli uczestnicy postępowania w toku rozprawy, sejmik województwa nie będzie stosował definicji dróg publicznych w sposób pozytywny. Będzie kompetentny podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii – skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie *ex lege*. Tym samym definicje dróg publicznych stosowane będą przez j.s.t. w sposób negatywny. Podjęcie uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej będzie możliwe po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej.

4.11. W ocenie Trybunału, z treści kwestionowanych przepisów nie wynika intencja ustawodawcy, by j.s.t. mogły podejmować uchwały względem dróg zastąpionych odcinkami nowo wybudowanymi bez materialnego upoważnienia ustawowego w postaci definicji dróg publicznych. Zarzut przedstawiciela Wnioskodawcy podniesiony w toku rozprawy, że brak wyraźnego odesłania w zaskarżonych regulacjach do stosowania definicji dróg publicznych (art. 5 – art. 7 u.d.p.) dowodzi wadliwego działania lub zaniechania ustawodawcy pragnącego oderwać uchwały j.s.t. w sprawie pozbawienia drogi jej kategorii drogi publicznej od przesłanek ustawowych i oprzeć je wyłącznie na uznaniu i woli j.s.t., jest niezasadny w świetle podstawowych reguł wykładni systemowej. Skarżone przepisy, zarówno dodające art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p., jak i art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, wprowadzają nowe regulacje w zakresie problematyki obecnie obowiązującego art. 10 u.d.p. Wyniki wykładni systemowej i funkcjonalnej zaskarżonych przepisów prowadzą do wniosku, że będą mieć one ścisły związek z treścią art. 10 ust. 1-4 u.d.p. oraz pozostałych przepisów ogólnych u.d.p., której te przepisy staną się częścią.

O przyszłym związaniu organów j.s.t. ustawowymi definicjami dróg publicznych przekonuje również brzmienie i wykładnia przepisów przewidujących *de lege latae* dekatęgoryzację odcinków dróg publicznych. Dotychczas decyzje o zmianie kategorii drogi podejmowane były na podstawie art. 10 ust. 1-3 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., ponieważ art. 10 ust. 1-3 u.d.p. nie stanowi regulacji szczególnej w zakresie definicji dróg publicznych wobec art. 5 – art. 7 u.d.p. Tryb ten wymaga podjęcia dwóch zgodnych uchwał – pierwszej o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii i drugiej – o zaliczeniu drogi do nowej kategorii. Na związanie organów j.s.t. ustawowymi definicjami dróg publicznych wskazuje treść art. 10 ust. 1-3 u.d.p., przewidująca konieczność podjęcia uchwał o zaliczeniu i pobawieniu drogi danej kategorii, a więc wprost wskazująca na ich merytoryczną treść.

Także w orzecznictwie sądownoadministracyjnym systemowe związanie organów j.s.t. definicjami ustawowymi w razie podejmowania uchwał na podstawie art. 10 ust. 1-3 u.d.p. jest oczywiste. W świetle obecnego orzecznictwa sądownoadministracyjnego nie ma podstaw do odmiennego traktowania w przyszłości zakresu związania art. 5 – art. 7 u.d.p. organów podejmujących uchwały o pozbawieniu dróg zastąpionych przysługującej im kategorii, na podstawie kwestionowanych przepisów. Obecnie do pozbawienia istniejącej drogi publicznej kategorii drogi krajowej nie jest wystarczające zaliczenie drogi do kategorii drogi samorządowej przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Konieczne jest spełnienie kryteriów ustawowych do pozbawienia danego odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii i zaliczenia do innej zgodnie z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., a także wydanie właściwego aktu prawnego, tj. rozporządzenia

wykonawczego na podstawie art. 10 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.p. stanowiącego, że dana droga zostaje pozbawiona kategorii drogi krajowej (por. postanowienie NSA z 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OW 29/07, ONSAiWSA nr 6/2008, poz. 111 z glosą R. Suwaja). Podobnie kryterium materialne ma znaczenie dla ważności uchwały rady powiatu zaliczającej istniejącą drogę gminną do dróg powiatowych. Jeśli drogi wymienione w uchwale rady powiatu nie spełniają przesłanek definiujących drogę powiatową zgodnie z art. 6a ust. 1 u.d.p., nie ma podstaw do zaliczenia wymienionych w uchwale dróg do kategorii dróg powiatowych. Uchwała rady powiatu w istotny sposób narusza prawo i podlega uchyleniu (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 197/08). Także uchwały rady miasta (gminy) w sprawie zaliczenia dotychczasowej drogi powiatowej do kategorii dróg gminnych są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 1 i 2 w związku z materialnym przepisem art. 7 ust. 2 u.d.p. (por. wyrok WSA w Olsztynie z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1344/12, Lex nr 1274568).

4.12. Trybunał dostrzegł, że definicje dróg publicznych zawierają pewien margines luzu decyzyjnego. Nie można się jednak zgodzić z Prokuratorem Generalnym, że podczas określania ogólnych kryteriów decydujących o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii ustawa posługuje się pojęciami na tyle nieostryimi i pojemnymi, że dopuszczają one w zasadzie dowolną ocenę przydatności danej drogi dla województwa, powiatu i gminy. Dowodzić to ma arbitralności uchwał podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, mimo formalnego uznania konieczności stosowania definicji dróg publicznych przewidzianych w art. 5 – art. 7 u.d.p. Dowodzić to ma również pozorności związania j.s.t. i sądów administracyjnych kontrolujących działalność administracji obowiązującymi przepisami art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. W takim otoczeniu prawnym – jak podnosi Prokurator Generalny – każda uchwała organów stanowiących j.s.t. będzie mieć cechę arbitralnej decyzji, której *de facto* nie można kontrolować merytorycznie i która jest podstawą do przekazywania powiatom i gminom zadań regionalnych, a gminom – zadań regionalnych i ponadlokalnych.

W ocenie Trybunału, to, że organy j.s.t. są związane definicjami dróg publicznych ujętymi w art. 5 – art. 7 u.d.p., a te definicje są wystarczająco jasne, pozwala odeprzeć zarzut blankietowości uchwalonych przepisów ustawy zmieniającej w świetle art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawa zmieniająca nawiązuje do dotychczasowej techniki rozdziału dróg i związanych z nimi zadań między j.s.t., a więc odwołuje się do zastanego rozumienia lokalności i regionalności drogi, które nie jest szerzej kwestionowane. Świadczy to jednocześnie o stabilności rozwiązania przyjętego w uchwalonej ustawie.

4.13. Trybunał nie zgodził się z zarzutem arbitralnego charakteru mechanizmu kaskadowego, który mimo prawnego związania organów j.s.t. obowiązującymi definicjami dróg publicznych nie zapewnia realnej kontroli prawidłowości stosowania tych definicji w praktyce.

Nad prawidłowym stosowaniem ustawowych definicji dróg publicznych przez organy j.s.t. czuwać będzie nadzór wojewody nad zgodnością z prawem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządowe. Dotychczasowe doświadczenia ze sprawowaniem przez wojewodów nadzoru nad legalnością uchwał j.s.t. w zakresie dróg publicznych pozwalają przyjąć, że również w trybie „kaskadowym” uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu stanowiącego j.s.t. będzie realne. Dotychczas wojewodowie stwierdzali z urzędu przede wszystkim nieważność uchwał rad gmin w sprawie pozbawienia istniejącego odcinka drogi przyznanej mu kategorii drogi gminnej z uwagi na wady jednoczesnego zaliczenia tego odcinka do innej kategorii drogi publicznej, a więc z uwagi na brak powzięcia odpowiedniej uchwały organu stanowiącego województwa lub

powiatu (por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 17 stycznia 2008 r., sygn. NK.II.DJ.0911-3/08, NZS nr 3/2008, poz. 56; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 28 kwietnia 2009 r., sygn. NK.I-0911/63/09, Lex nr 585602).

Jeśli chodzi o nadzór nad j.s.t., wojewodowie często i w terminie wykorzystują swoje kompetencje. Brane są pod uwagę nie tylko wadliwości formalne, ale również to, czy zaskarżone uchwały są zgodne z ustawowymi definicjami dróg publicznych. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w zakresie dróg służą dziś raczej usuwaniu uchwał oczywiście sprzecznych z prawem ze względów formalnych, jednak nie można *a priori* wykluczyć stosowania tego mechanizmu także w zakresie materialnych przesłanek podjęcia uchwały, w trybie „kaskadowego” przekazywania odcinków dróg między jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto mimo utraty przez wojewodę kompetencji w zakresie samodzielnego stwierdzania nieważności uchwały organu j.s.t. po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, wojewoda może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w.) niezależnie od osób uprawnionych do zaskarżenia uchwały na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g. Trybunał stwierdził, że wojewodowie uzyskują orzeczenia w tym trybie (np. wyroki WSA: w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 197/08; w Gliwicach z 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 498/08).

4.14. Trybunał zauważył ponadto, że nie da się z góry wykluczyć możliwości sądowej kontroli uchwał sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy przez sąd administracyjny z inicjatywy jednostki samorządu, będącej „beneficjentem” uchwały podjętej na podstawie zaskarżonych przepisów. Sądową ochronę samodzielności gminy w zakresie rozdziału i wykonywania zadań publicznych łączy się zazwyczaj z możliwością zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć nadzorczych wojewody oraz z prawną możliwością wchodzenia przez j.s.t. w spory kompetencyjne i uzyskiwania orzeczeń w tych sprawach. Nadzór wojewody ma charakter negatywny, a j.s.t. przysługuje skarga do sądu administracyjnego na niekorzystne rozstrzygnięcie wojewody tylko w razie wykonania przez niego swoich uprawnień. Prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest więc równoważne bezpośredniej skardze na akt prawa miejscowego innej j.s.t., która przez to narusza uprawnienia lub interes prawny skarżącej j.s.t.

Brzmienie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którymi każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego, nie wyklucza legitymacji j.s.t., otrzymującej drogę w zarząd i własność, do bezpośredniego zaskarżenia uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym nie sformułowano dotychczas stanowiska o generalnym braku legitymacji j.s.t. do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego innej j.s.t. na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g.

Trybunał ustalił, że w nielicznych dotąd sprawach sądy administracyjne uznały legitymację j.s.t. do wniesienia bezpośredniej skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego innej j.s.t., stojącej „na zewnątrz” jednostki skarżącej, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g. Postępowanie sądowe kończyło się uwzględnieniem skargi, gdy wydany akt prawa miejscowego był tego rodzaju, że mógł bezpośrednio naruszyć istniejące prawa i interesy innych j.s.t. i wykazano, że rzeczywiście je naruszył. Przykładowo w wyroku z 2 sierpnia 2004 r. (sygn. akt OSK 312/04, Lex nr 158999) NSA w Warszawie rozstrzygnął skargę na uchwałę związku międzygminnego, posiadającego własną podmiotowość publiczno-prawną, wniesioną

przez gminę, która nie była członkiem tego związku. NSA nie podzielił zarzutu, że gmina nie miała legitymacji skargowej i interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

W przywołanych sprawach sądy powtórzyły interpretację, zgodnie z którą naruszenie interesu prawnego j.s.t. nie może mieć charakteru przysłego i niepewnego, ale powinno być ono realne i aktualne w chwili podjęcia niezgodnej z prawem uchwały i wystąpienia jej skutków. Naruszenie musi więc powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej j.s.t. konkretnych uprawnień albo następstwo w postaci nałożenia konkretnych obowiązków (por. zamiast wielu wyrok NSA z 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 2019/06, Lex nr 325285; wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 410/11, Lex nr 1154220).

4.15. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że nie jest zasadny zarzut Wnioskodawcy, iż ustawa zmieniająca uzależnia określenie zakresu zadań j.s.t., w szczególności gminy, w sprawach dotyczących dróg publicznych od decyzji (woli) sejmiku województwa i rady powiatu podjętych w formie uchwały, a nie od decyzji samego ustawodawcy. Nie potwierdził się też zarzut, że uchwalona ustawa blankietowo powierza organom j.s.t. rozstrzygnięcie w formie prawnej uchwały (sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy) o zakresie zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządową innej kategorii (odpowiednio powiatu, gminy i województwa).

Trybunał, zwłaszcza w ramach kontroli prewencyjnej zainicjowanej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, nie jest władny oceniać stosowania kwestionowanych przepisów. Dokonując oceny uchwalonego prawa Trybunał natomiast stwierdził, że zaskarżone przepisy regulują materię ustawową (tj. podział zadań z zakresu utrzymania zastąpionych odcinków dróg publicznych), a uchwałom j.s.t. został przyznany charakter wykonawczy wobec tej materii z uwagi na konieczność stosowania ustawowych definicji dróg publicznych podczas podejmowania uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii. Przyjęte rozwiązania umożliwiają osiągnięcie właściwej alokacji odcinków dróg między jednostki samorządowe zgodnie z przyjmowanym konsekwentnie od wielu lat przez ustawodawcę kryterium funkcji i znaczenia drogi w sieci dróg. Z uwagi na powyższe Trybunał odpowiednio sformułował brzmienie sentencji niniejszego wyroku.

5. Zarzut przekroczenia konstytucyjnych reguł wzajemnych relacji między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji).

Kolejny zarzut Wnioskodawcy opiera się na założeniu, że wybór przez ustawodawcę uchwały organu j.s.t., jako aktu podstawowego, pozostaje w sprzeczności z zasadą ustrojową, zgodnie z którą w ramach samorządu gminy nie mają jednostek nadrzędnych lub nadzorczych nad sobą. Powierzając jej kompetencję w zakresie ostatecznego przypisania lub odebrania zadania wykonywanego w szczególności przez gminy ustawodawca czyni pozostałe jednostki samorządu – powiat i samorząd województwa – organami nadrzędnymi nad gminą. Tymczasem gmina nie jest „najniższą” jednostką w strukturze samorządowej, lecz zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji stanowi podmiot o podstawowym znaczeniu w ramach samorządu.

Ponadto Wnioskodawca wskazuje, że określając samoistnie zadania gminy, organy powiatu i pośrednio województwa dokonywać będą ingerencji przekraczającej ustrojowy model wzajemnych relacji pomiędzy gminą a pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dotychczas dekategoriacja dróg wymagała podjęcia dwóch jednobrzmiących uchwał, będących rezultatem porozumienia się j.s.t. ze sobą. Możliwość jednostronnego działania jednostki wyzbywającej się zadania publicznego (tylko ona podejmuje uchwałę skutkującą zaliczeniem drogi do innej kategorii) przyznaje tej jednostce pozycję jednostki nadrzędnej, a nawet nadzorczej.

5.1. Zarzut Wnioskodawcy nawiązuje bezpośrednio do treści art. 164 ust. 1 Konstytucji, jak również do wskazanego we wniosku art. 16 ust. 2 Konstytucji, interpretowanych w zgodzie z zasadą pomocniczości wyrażoną we wstępie do ustawy zasadniczej. Przywołane wzorce dotyczą aspektu samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał zauważył, że w przeciwieństwie do relacji gminy (i innych j.s.t.) do władz centralnych, przepisy Konstytucji nie rozwijają konstytucyjnego standardu relacji j.s.t. względem siebie. Nie znaczy to jednak, że takiego wzorca nie można rekonstruować na podstawie przepisów ustawy zasadniczej. Wedle art. 164 ust. 1 Konstytucji, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, chronioną przez Konstytucję opartą na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (preambuła), która w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wykonuje przysługującą jej w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał stwierdził również, że wzajemnych relacji j.s.t. nie określa zasada decentralizacji władzy publicznej. Gmina funkcjonuje w ramach ustroju terytorialnego zapewniającego decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Zasada decentralizacji ma jednak znaczenie dla określenia stosunku władzy centralnej do jednostek samorządowych. Decyduje o odpowiedniej organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym upodmiotowione jednostki terytorialne mają zapewnioną samodzielność określoną ustawą, a ingerencja centrum w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i formach przez nią przewidzianych. Same j.s.t. nie mogą jednak swoim działaniem wpływać na ukształtowanie organizacji administracji samorządowej.

5.2. J.s.t. nie mają pozycji, która uprawniałaby je do nadzoru nad wykonywaniem zadań publicznych przez inne j.s.t. Władza publiczna sprawowana przez samorząd wojewódzki, podobnie jak przez samorząd gminny i powiatowy, nie wywodzi swego pochodzenia z faktu podzielenia się władzą zwierzchnią przez samorząd wojewódzki czy powiatowy i nie uzasadnia uprawnień analogicznych do nadzoru weryfikacyjnego państwa nad samorządem. Z tej przyczyny j.s.t. nie mogą być adresatem instrukcji i poleceń służbowych innych j.s.t. ani też adresatem nadzoru sprawowanego przez inne jednostki w strukturze samorządowej. Trybunał stoi na stanowisku, że wobec siebie j.s.t. stanowią jednostki odrębne i niezależne. W ramach samorządu terytorialnego wyróżnia się bowiem nie szczeble, ale kolejne kategorie jednostek samorządowych. Kategorie te zostały wyróżnione przez państwo z uwagi na różne sfery wykonywania zadań powierzonych samorządowi. Z odrębności i równoważności j.s.t. wynikają konsekwencje prawne w zakresie relacji nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządowymi. J.s.t. nie zostały wyposażone w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze wobec gminy – jako jednostki samorządu szczebla podstawowego. Powiat i województwo stanowią wspólnoty innego rodzaju, występujące na większym obszarze. W szczególności powiat jako jednostka „ponadgminna” nie ma żadnej nadrzędności nad gminą. Pojęcia „ponadgminny” i „regionalny” rozdzielają jedynie płaszczyzny działania gminy, powiatu i samorządu województwa, nie mają one znaczenia dla określenia władczych relacji j.s.t. wobec siebie.

Wniosek ten wynika nie tylko z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, ale również z treści art. 171 ust. 2 i 3 oraz art. 203 ust. 2 Konstytucji, wedle których organami nadzoru lub kontroli nad działalnością j.s.t. są wyłącznie wskazane w tych regulacjach organy władz państwowych. Uchwały organów j.s.t., także te wydane w zaskarżonym trybie kaskadowym, będą podlegały nadzorowi sprawowanemu nad działalnością województwa, powiatu i gminy wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów (art. 86 u.s.g., art.

76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.). Wojewoda stwierdza nieważność uchwały organu gminy sprzecznej z prawem w terminie do 30 dni od doręczeniu mu uchwały (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.). Z norm i zasad konstytucyjnych wynika zakaz dalej idących środków następczej kontroli oraz zakaz wykonywania nadzoru przez inne organy władzy wykonawczej. Obowiązuje zatem konstytucyjny zakaz wykonywania nadzoru przez inne organy władzy wykonawczej, w tym również przez organy pozostałych jednostek samorządowych. Tym samym organy innych j.s.t. nie mogą sprawować żadnego typu nadzoru, w tym nadzoru weryfikacyjnego lub kontroli, nad sposobem i kierunkiem wykonywania władzy publicznej przez inne j.s.t.

W ocenie Trybunału, przewidziana w kwestionowanych przepisach kompetencja w zakresie wydawania uchwał skutkujących zmianą kategorii drogi publicznej nie ma nic wspólnego z aktem nadzoru nad działalnością j.s.t., czy to względem działań, czy zaniechań tej jednostki dotyczących jej ustawowych obowiązków. J.s.t. podejmująca uchwałę o przekazaniu drogi nie pełni również funkcji kontrolnej nad działalnością samorządu w ramach administracji. Samorządy nie wydają przy tym innym j.s.t. instrukcji ani poleceń służbowych co do wykonywania przekazywanego zadania, gdyż sposób wykonania przekazanego zadania wynika z ustaw samorządowych oraz z ustaw materialnych, przede wszystkim z u.d.p.

5.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentu Wnioskodawcy, by wybór przez ustawodawcę formy prawnej uchwały organu stanowiącego j.s.t. jako aktu prawnego, po powzięciu którego następuje skutek dekategoriacji dróg, naruszał konstytucyjne relacje między niezależnymi od siebie, samodzielными i odrębnymi jednostkami samorządu terytorialnego. W ocenie Trybunału, rezygnacja z przyznania kompetencji organom władzy centralnej oraz pozostawienie organom j.s.t. wykonawczego rozstrzygnięcia kwestii zmiany kategorii dróg samorządowych świadczy o poszanowaniu konstytucyjnej zasady samodzielności j.s.t. względem państwa (władzy centralnej). Trybunał wskazuje, że ustawodawca powierzył podejmowanie rozstrzygnięć z zakresu dróg publicznych organom samorządowym, które są bliżej wykonywanych zadań i problematyki dekategoriacji dróg samorządowych. Stanowi to, w ocenie Trybunału, wyraz mocniejszej pozycji wspólnot samorządowych względem organów administracji rządowej.

Forma prawna uchwały organu jednostki samorządowej stosowana była już wcześniej w systemie samorządowym w razie zmiany kategorii drogi. Na podstawie obecnie obowiązującego art. 10 ust. 1-3 u.d.p. trwałe przekazanie dróg z jednej j.s.t. do innej następuje po powzięciu dwóch jednobrzmiących uchwał, po powzięciu m.in. uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii przez jednostkę pozbawianą dotychczas wykonywanego zadania. Wybór formy prawnej uchwały (uchwał organów j.s.t.) jako aktu podstawowego konkretyzującego przesłanki ustawowe dekategoriacji dróg nie był dotychczas kwestionowany.

Trybunał zauważył, że ustawodawca, mając kompetencję w zakresie uregulowania zagadnienia dekategoriacji dróg w ustawie i w wykonawczym do niej akcie podstawowym, nie był ograniczony wyłącznie do formy prawnej uchwały organu stanowiącego j.s.t. Mógł przekazać zadanie konkretyzacji ustawowych przesłanek organom władzy wykonawczej (rządowej) do uregulowania w rozporządzeniu właściwego ministra, a także w rozporządzeniu organu centralnego, akcie normatywnym wojewody lub terenowych organów administracji rządowej. Trybunał stwierdził w swoim orzecznictwie, że uregulowanie w rozporządzeniu wykonawczym właściwego ministra sposobu wykonywania zadań publicznych przez j.s.t. nie narusza art. 16 ust. 2 Konstytucji ani art. 92 ust. 1 Konstytucji, ani też zasady samodzielności samorządu, dopóki materia ustawowa znajduje się w ustawie, a na poziomie aktu wykonawczego nie

nakłada się na samorząd nowego zadania publicznego (por. wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. U 1/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 108, dotyczący obowiązku prowadzenia przez samorząd województwa ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli).

W przeszłości obowiązywały przepisy przyznające właściwemu ministrowi kompetencję zaliczania odcinków dróg publicznych do dróg samorządowych. Art. 9 ust. 1 u.d.p. w poprzednim brzmieniu przyznał ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencję do zaliczenia drogi niebędącej drogą publiczną do odpowiedniej kategorii, jeżeli ta droga spełniała kryteria właściwe dla kategorii drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej, a była niezbędna do komunikacji publicznej. Redakcja tego przepisu nawiązywała do regulacji międzywojennej, zgodnie z którą niezbędne dla komunikacji publicznej odcinki dróg niezaliczonych do żadnej z ustawowych kategorii dróg były przekazywane przez Ministerstwo Robót Publicznych właściwemu związkowi samorządowemu (art. 2 ustawy z 1920 r.). W uzasadnieniu ustawy zmieniającej z dnia 12 marca 2008 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 326), która uchyliła art. 9 ust. 1 u.d.p. wskazano, że w okresie międzywojennym minister jedynie „zlecał” samorządowi zaliczenie drogi do określonej kategorii, ale samo zaliczenie było skuteczne dopiero wówczas, gdy został wydany odpowiedni „samorządowy” akt prawny, gdyż związek samorządowy był obowiązany objąć wskazaną drogę i zaliczyć ją samodzielnie do właściwej kategorii. Art. 9 ust. 1 u.d.p. prowadził do nieprawidłowego zastępowania przez ministra samorządowych organów właściwych do zaliczania dróg do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych i mógł służyć jako narzędzie do „odgórnego” rozwiązywania spraw, dla których brak było porozumienia między poszczególnymi podmiotami.

Trybunał ustalił również, że w autopoprawce do projektu poselskiego (druk nr 1033/VII kadencja Sejmu) zaproponowano zmianę brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. przez zastąpienie mechanizmu automatycznej zmiany *ex lege* kategorii drogi zaliczaniem poszczególnych odcinków dróg przez Ministra Infrastruktury do jednej z kategorii dróg publicznych. Zgodnie z odrzuconym ostatecznie rozwiązaniem, Minister Infrastruktury miałby zaliczać odcinki dróg, stosując wobec nich definicje kategorii dróg zawarte w art. 5 – art. 7 u.d.p., po wysłuchaniu opinii zainteresowanych podmiotów. Powyższe rozwiązanie zostało poddane krytyce w stanowisku pisemnym Rady Ministrów, ponieważ minister miałby rozstrzygać o przekazaniu (alokacji) także odcinków dróg samorządowych. Tymczasem minister nie nadzoruje samorządowych zarządców dróg i mógłby mieć poważne trudności z wykonywaniem swoich ustawowych obowiązków z powodu braku niezbędnych informacji o innych drogach niż krajowe (por. stanowisko Rady Ministrów z 27 marca 2013 r. wobec wszystkich trzech poselskich projektów ustawy).

5.4. Trybunał odniósł się do zarzutu nadmiernej ingerencji w relacje między j.s.t. na skutek porzucenia przez ustawodawcę dotychczasowej zasady „współdziałania” j.s.t. przy dekategoryzacji dróg publicznych.

Trybunał zauważył, że zgodnie z wykładnią postanowień ustawy zasadniczej w świetle zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot j.s.t. są podmiotami odrębnymi od siebie i niezależnymi w wykonywaniu powierzonych im już zadań publicznych. Każda jednostka samorządowa wykonuje przysługującą jej w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Stąd bliższe relacje między j.s.t. mogą być oparte wyłącznie na ich dobrowolnym współdziałaniu w wykonywaniu przypisanych ustawą zadań publicznych. O zasadzie współdziałania przesądza zasada pomocniczości, nakazująca „wspólnotom większym” pomoc „wspólnotom mniejszym”, w razie gdyby te nie były w

stanie wykonać powierzonego im ustawą zadania publicznego. Podobnie na zasadzie współdziałania opierają się relacje j.s.t. tego samego rodzaju lub różnych kategorii, które nie wykonują przypisanych im zadań na tym samym terytorium.

Współdziałanie j.s.t. jest zasadą postępowania w zakresie wspólnego wykonywania zadań publicznych powierzonych j.s.t. w ustawie. Do takiego współdziałania j.s.t. w zakresie dróg publicznych dochodzi na przykład na podstawie art. 19 ust. 4 u.d.p., wedle którego samo zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Dobrowolne przekazywanie zadania zarządzania drogą publiczną nie oznacza tu trwałego (i dobrowolnego) odebrania j.s.t. zadania publicznego lub powierzenie go innej j.s.t. Porozumienie dotyczy jedynie samego zarządu drogą, ustawowe przypisanie zadań do określonych j.s.t. pozostaje bez zmian.

Właściwa wspólnemu wykonywaniu zadań zasada współdziałania nie ma jednak odniesienia do przypisywania i odbierania j.s.t. zadań publicznych w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji), gdyż decyduje w tym wypadku wola ustawodawcy, a nie zainteresowanych jednostek. Tym samym nie mógł okazać się zasadny zarzut, że zmiana kategorii drogi, oznaczająca trwałą zmianę przypisania określonego zadania publicznego, za każdym razem musi uwzględniać zgodę j.s.t. na przejęcie tego zadania, jak to ma miejsce obecnie na podstawie art. 10 ust. 3 u.d.p. Toteż podejmowanie jednej uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, niewymagające dla swojej skuteczności podjęcia przez przejmującego zadanie publiczne pozytywnej uchwały o zaliczeniu drogi do nowej kategorii („zgody”), nie stanowi o naruszeniu art. 164 ust. 1 ani art. 16 ust. 2 Konstytucji. W świetle obu przepisów Konstytucji, w zakresie rozdziału zadań publicznych decydująca jest wyłącznie wola ustawodawcy, tu wykonywana i konkretyzowana za pomocą wykonawczego aktu podustawowego.

Trybunał ustalił, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą podnoszono, że ogólny „dobrowolny” tryb zmiany kategorii drogi publicznej (art. 10 ust. 3 u.d.p.) w praktyce nie funkcjonuje, gdyż trudno znaleźć jednostkę, która sama zechciałaby trwale przejąć zadanie utrzymania dróg bez zapewnienia jej dodatkowych środków finansowych. Wydania uchwały przez organ j.s.t. niewykonyjący ustawy nie da się przy tym wymusić na drodze sądowej, ponieważ kognicja sądu administracyjnego nie przewiduje jego właściwości w sprawach bezczynności organu j.s.t. w powzięciu aktu prawa miejscowego. Procedura dwóch jednobrzmiących uchwał, nie sprawdza się więc najlepiej jako efektywny i zgodny z wolą ustawodawcy sposób rozdziału zadań podążający za znaczeniem drogi w sieci dróg. W pewnych sytuacjach tryb ten jest wręcz sprzeczny z wolą ustawodawcy, utrudnia jej wykonanie i przez to uniemożliwia rozdział zadań w zakresie dróg publicznych między j.s.t. tak, jak to przewidział ustawodawca w art. 10 ust. 1-3 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. Zmiana kategorii drogi nie zachodzi *ex lege*, nawet gdy dla zarządców jest oczywiste, że dany odcinek drogi zmienił swoją funkcję i znaczenie. Jeśli jedna z uchwał nie zostanie wydana – z reguły uchwałą jednostki, która według definicji drogi publicznej powinna drogę trwale przejąć – droga ta nie zmieni swej kategorii mimo generalnej woli ustawodawcy, by tak się stało.

6. Zarzut dyskrecjonalnego przypisywania gminom zadań ponadgminnych jako zadań własnych (art. 164 ust. 3 i art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca zarzuca, że w wyniku stosowania uchwalonych przepisów dojdzie do trwałego przypisania gminom zadań publicznych, które nie będą mieć funkcjonalnego związku z potrzebami gminnej wspólnoty samorządowej, a więc nie będą się odznaczać właściwym danej jednostce lokalnym charakterem. W konsekwencji gminom zostaną

przekazane zadania właściwe dla samorządu powiatowego i wojewódzkiego, co narusza art. 164 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Zarzut Wnioskodawcy odwołuje się do problemu samodzielności zadaniowej jednostek samorządu terytorialnego, której zasady określają m.in. art. 164 ust. 3 Konstytucji i art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z dalszymi przepisami ustawy zasadniczej. Konstytucja określa modelowy rozdział zadań pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej oraz między poszczególne jednostki samorządowe w sposób uwzględniający podstawowe kierunki zasady pomocniczości i decentralizacji. Ustrojodawca zawarł więc w przepisach Konstytucji wskazówki dla ustawodawcy, w jaki sposób powinny być rozdzielane w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji) zadania publiczne między rząd i jednostki samorządowe.

6.2. Konstytucja dzieli sprawy publiczne na sprawy o charakterze ogólnopaństwowym i na sprawy samorządowe, które nie mają charakteru ogólnopaństwowego. Konstytucja zastrzega właściwość Rady Ministrów do szeroko zdefiniowanej polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz do wszelkich innych „spraw polityki państwa”, chyba że zostaną one zastrzeżone dla innych organów państwowych lub dla samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji).

W zakresie podziału zadań nieogólnopaństwowych między jednostki samorządowe, Konstytucja przewiduje i wymienia odrębne od siebie samorzady – lokalny i regionalny (art. 164 ust. 2 Konstytucji). W ustawie zasadniczej tym samym w sposób normatywny pewną odrębność interesów lokalnych i regionalnych nie tylko od spraw ogólnopaństwowych, ale także względem siebie. Z art. 164 ust. 2 Konstytucji płynie zatem zasada rozdziału między jednostki samorządu lokalnego i regionalnego zadań odmiennych jakościowo, z uwagi na rodzaj spraw i zasięg ich wykonywanych na odmiennym terytorium.

6.3. Domniemanie właściwości gminy w wykonywaniu samorządowych spraw publicznych (art. 164 ust. 3 Konstytucji) dotyczy całego systemu samorządu terytorialnego. Oddziaływanie tego przepisu jest jednak odmienne w relacji gminy z samorządem województwa i z samorządem powiatowym.

Oddziaływanie art. 164 ust. 3 Konstytucji wobec samorządu województwa jest osłabione. Zasady pomocniczości i decentralizacji przemawiają za przypisywaniem zadań regionalnych do zadań własnych województwa, czyli powołanej przez ustawodawcę struktury samorządu regionalnego, a nie do zadań własnych gminy, mimo jej podstawowego znaczenia w strukturze samorządu. Tak też rozumie modelowy podział zadań ustawodawca zwykły, ponieważ nakazuje odnosić pojęcie regionalnej wspólnoty samorządowej do województwa (art. 1 ust. 2 u.s.w.) i opiera jego zakres działania na klauzuli generalnego zakresu odpowiedzialności w zakresie spraw o znaczeniu wojewódzkim. Regionalność zadań przypisanych samorządowi województwa w polskim systemie prawnym, a także przewidziane w ustawie zadania „ponadregionalne” obejmujące więcej niż jedno województwo, były przedmiotem rozważań Trybunału w wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. U 1/10).

Art. 164 ust. 3 Konstytucji ma silniejsze oddziaływanie na płaszczyźnie relacji samorządu gminnego do samorządu powiatowego. Wprawdzie na płaszczyźnie samorządu lokalnego Konstytucja wymienia jedynie gminę (art. 164 ust. 1 Konstytucji), ale jednocześnie umożliwia powoływanie „innych jednostek samorządu lokalnego” (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Poza gminą (art. 1 u.s.g.), do kategorii samorządu lokalnego ustawodawstwo zwykłe powołało samorząd powiatowy (art. 1 u.s.p.). Na płaszczyźnie zadań lokalnych pozycja gminy spotyka się zatem z uprawnieniami i zadaniami powiatu. Płaszczyzny działania obu samorządów w pewien sposób zachodzą na siebie, jednak

Konstytucja przyznaje tu gminie podstawowe znaczenie (art. 164 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z zasadami pomocniczości oraz decentralizacji zadań publicznych, relacje powiatu i gminy zostały oparte na zasadzie uzupełniania kompetencji gminy przez powiat. We wzajemnych relacjach tych poziomów samorządu obowiązuje domniemanie (pierwszeństwo) odpowiedzialności gminy za wykonywanie zadań lokalnych. Z art. 164 ust. 1 i 3 w związku z art. 164 ust. 2 Konstytucji wynika zasada przypisywania w pierwszej kolejności gminie zadań lokalnych (gminnych i ponadgminnych). Nowe zadania lokalne, których ustawodawca nie chce lub nie może przekazać powiatowi, nawet zadania o charakterze ponadgminnym, które nie stanowią zadań regionalnych, powinny zostać raczej przekazane gminie, zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji i zasadą pomocniczości. Z modelowego rozwiązania konstytucyjnego wynika, że powiat ma raczej odciążać gminy w wykonywaniu niektórych spraw lokalnych, a samorząd województwa odciążać gminy w wykonywaniu zadań regionalnych. Dlatego zadania powiatu są enumeratywnie określone i wyliczane w ustawie zwykłej, zaś zadania województwa są wyrażone w sposób bardziej otwarty. Płyne stąd zasada selektywnego przypisywania zadań lokalnych ponadgminnych – powiatom i generalnego przypisywania zadań regionalnych – województwu.

6.4. Zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z ochrony konstytucyjnej korzystają gminy. Z przepisu tego wyraźnie wynika w szczególności, że gmina nie powinna co do zasady wykonywać zadań samorządu terytorialnego zastrzeżonych już dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązujące definicje drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej są jasne co do przyświecającego im zamiaru ustawodawcy. Samorządowi województwa mają być przypisane drogi i zadania o znaczeniu regionalnym, powiatowi – drogi i zadania o znaczeniu ponadlokalnym, a gminie – drogi i zadania o znaczeniu lokalnym. Ustawodawca, kierując się zasadami pomocniczości i decentralizacji, określił przesłanki wskazujące, w jakiej sytuacji droga ma mieć znaczenie regionalne, ponadlokalne i lokalne; wskazane odcinki dróg przypisał do określonej kategorii drogi samorządowej i do określonych zarządców. Zadanie utrzymania dróg zostało rozdzielone do wykonywania między jednostki różnego rodzaju zgodnie z zasadą decentralizacji wykonywania władzy publicznej (art. 15 ust. 2 Konstytucji) oraz zgodnie z przekonaniem ustawodawcy o możliwości organizacyjnej i wydolności j.s.t. wykonania tych zadań.

W konsekwencji ustalili się określony podział między zarządców odcinków dróg w sieci drogowej w Polsce, która według danych GUS wynosiła pod koniec 2012 r. ok. 412 035 km. Udział dróg krajowych w tej sieci dróg publicznych wynosi mniej niż 5%, lecz odbywa się na nich około 60% ruchu transportowego. Zdecydowana większość dróg publicznych (ponad 95% wszystkich dróg publicznych) należy do jednostek samorządu terytorialnego. Obsługują one około 40% ruchu transportowego w Polsce. Udział dróg wojewódzkich w strukturze dróg publicznych jest najmniejszy i systematycznie spada. W 2003 r. wyniósł on 7,5% wszystkich dróg publicznych w Polsce, a w 2013 r. – ok. 6,8%. Z kolei udział dróg powiatowych wynosi około jednej trzeciej wszystkich dróg publicznych w Polsce. Ich udział w strukturze dróg publicznych spadł z poziomu 33,9% w 2003 r. do poziomu niewiele ponad 30% na koniec 2013 r. Największy i systematycznie rosnący udział w strukturze dróg publicznych w Polsce posiadają samorządowe drogi gminne. Udział gminnych dróg publicznych wzrósł z poziomu 53,7% w 2003 r. do poziomu 58,4% na koniec 2013 r. (por. *Transport. Wyniki działalności w 2013 r.*, GUS Warszawa 2014, s. 76-77, *Transport. Wyniki działalności w 2003 r.*, GUS Warszawa 2004, s. 70-71).

6.5. Nie uszło uwagi Trybunału, że kryterium zaliczania odcinków dróg do drogi

wojewódzkiej i powiatowej jest określone stosunkowo wąsko (selektywnie). Odniesienie ustawowych definicji dróg do „kaskadowego” mechanizmu przekazywania „zbędnych” dróg krajowych i wojewódzkich prowadzi do wniosku, że z uwagi na długość i charakter przekazywanych odcinków nie jest wykluczone przekazanie ich gminom, gdy nie spełnią definicji dróg wojewódzkich i powiatowych. Zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej będą w stanie przeciwdziałać przekazywaniu do gmin odcinków dróg o ponadlokalnym znaczeniu i funkcji. Wprowadzają bowiem mechanizm pozwalający trwale zatrzymać w majątku województwa drogi o znaczeniu regionalnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.d.p., a w majątku powiatu – drogi o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 6a ust. 1 u.d.p. Sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej.

Podobnie w przypadku dróg gminnych, objętych trybem „naprawczego” przekazania tych dróg samorządowi województwa (art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej), zastosowanie ustawowych definicji dróg publicznych przez radę gminy powinno prowadzić do wykazania, że dany odcinek drogi nie spełnia definicji drogi gminnej. Zgodnie z generalnym podziałem dróg na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne, w majątku gminy powinny pozostać drogi o znaczeniu lokalnym. Do majątku województwa powinny zostać przekazane jedynie drogi o znaczeniu regionalnym lub ponadlokalnym, czyli niespełniające definicji drogi gminnej. Sejmik województwa będzie mógł podjąć uchwałę o pozbawieniu nabytego od gminy odcinka drogi przysługującej mu kategorii drogi wojewódzkiej, jeżeli odcinek ten nie spełni definicji drogi wojewódzkiej. W takiej sytuacji odcinek ten zostanie zaliczony do kategorii drogi powiatowej.

Powyższe rozwiązania nie naruszają art. 164 ust. 3 Konstytucji tak długo, jak długo zmierzają do realizacji założonej przez ustawodawcę i niekwestionowanej w tym postępowaniu alokacji dróg zgodnie z ich funkcją w sieci dróg i zgodnie z podziałem na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Upada przez to argument o systemowej niewydolności j.s.t. w wykonywaniu zarządu przekazywanych im dróg zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane, ponieważ nie dojdzie do przekazania im zadań jakościowo nowych lub wcześniej nieznanymi.

6.6. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał, że prawidłowe stosowanie zaskarżonych przepisów zmierza do rozłożenia zadań publicznych, zgodnie z wolą ustawodawcy, w sposób realizujący zasadę pomocniczości i decentralizacji. Trybunał nie dostrzegł, by przewidziany w ustawie zmieniającej rozdział zadań z zakresu utrzymania dróg publicznych był sprzeczny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, a w szczególności by naruszał domniemanie kompetencji gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Przekazywane gminie zadania związane z danym odcinkiem drogi będzie mieć funkcjonalny związek z zaspokajaniem potrzeb danej wspólnoty samorządowej w zakresie korzystania z dróg, gdyż przekazywana droga będzie musiała pełnić taką funkcję w sieci drogowej, by spełniać definicję drogi gminnej (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Jeśli zaś droga przekazana powiatowi przez sejmik województwa zachowa funkcję odcinka drogi powiatowej, powinna pozostać w powiecie i nie będzie podlegać przekazaniu gminie na podstawie uchwały rady powiatu.

7. Wnioski.

7.1. Trybunał pragnie podkreślić, że tryb w jakim wniosek inicjujący niniejsze postępowanie jest rozpoznawany, a także jego zakres, nie pozwalają na pełne rozpoznanie problemu związanego z nową procedurą dekategoryzacji istniejących odcinków dróg

publicznych. Trybunał zdaje sobie sprawę, że uchwalone rozwiązanie kaskadowego przekazywania dróg zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane nie jest idealne, jednak zobligowany był dokonać jego oceny w granicach przedstawionego wniosku (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Trybunał nie jest władny zajmować się oceną innych rozwiązań legislacyjnych możliwych do przyjęcia w tym zakresie. Po ustaleniu konstytucyjnego standardu wzajemnych relacji pomiędzy kategoriami jednostek samorządu terytorialnego, co do zakresu i sposobu powierzania i odbierania im zadań publicznych do wykonywania, Trybunał nie stwierdził naruszenia zasady powierzania j.s.t. zadań publicznych wyłącznie „w ramach ustaw” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) ani gwarancji ustrojowych pozycji gminy wśród jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji). W świetle przytoczonych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli Trybunał uznał, że przyjęte rozwiązania umożliwiają alokację odcinków dróg między jednostki samorządowe zgodnie z przyjmowanym konsekwentnie od wielu lat kryterium funkcji i znaczenia drogi w sieci dróg. Badane przepisy są wyrazem zaufania prawodawcy do odpowiedzialności samorządu za sprawowanie powierzonych im zadań publicznych, wynikających z ustaw. Ustawodawca nie zdecydował się na powierzenie kompetencji do przydzielania zastępowanych odcinków dróg organom administracji centralnej.

7.2. Badane przepisy stanowią efektywny instrument praktyczny dla rozdziału dróg zgodnie z ich funkcją w sieci drogowej, a więc pod warunkiem stosowania ich w związku z ustawowymi definicjami dróg publicznych. Uchwalone rozwiązanie pozwala na dekategoriację drogi, gdy jest to ustawowo uzasadnione. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. musi być podjęta na podstawie obowiązujących ustaw, w tym ustawowych przesłanek umożliwiających ocenę, że droga nie kwalifikuje się do jej dotychczasowej kategorii. Wyraz temu daje sentencja wyroku, w ścisły sposób uzależniająca możliwość przekazania zastąpionego odcinka drogi od określonej kategorii drogi. Z tego względu sentencja niniejszego wyroku wyklucza traktowanie uchwalonych przepisów jako podstawy do przerzucania się jednostek samorządowych „niechcianymi” odcinkami dróg, bez uzasadnienia obowiązkiem wykonywania zadań wobec odcinków dróg o określonej kategorii.

Art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej nie upoważnia gminy do całościowego wyzbywania się do samorządu wojewódzkiego odcinków dróg publicznych zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Chodzi w nim o zastąpione odcinki dróg, nabyte na podstawie dotychczasowego art. 10 ust. 5 u.d.p., nie zaś o wszelkie drogi „niechciane” przez gminy. Kaskadowe fakultatywne przekazywanie dróg dotyczy jedynie odcinków dróg publicznych zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Sentencja wyroku nie zezwala na takie odczytanie skarżonych przepisów, że umożliwia się dowolne przekazywanie dróg przez gminy. J.s.t. działają na podstawie prawa i w granicach prawa, zatem w przekazywaniu dróg na podstawie ustawy zmieniającej nie ma nieograniczonej dowolności.

7.3. Wnioskodawca nie kwestionował zgodności zaskarżonych regulacji z zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji). W toku rozprawy uczestnicy postępowania zgodzili się jednak co do tego, że problemem na tle art. 10 ust. 5 u.d.p. jest finansowanie bieżącego utrzymania dróg samorządowych oraz że problem ten będzie również dotyczyć utrzymania dróg trwale przekazanych jednostkom samorządowym na podstawie kwestionowanych przepisów.

Przedstawiciele Ministra Finansów, marszałka województwa mazowieckiego i NIK zwrócili podczas rozprawy uwagę na to, że środki własne mogą nie wystarczyć na pokrycie kosztów utrzymania dróg publicznych. Dofinansowanie samorządów ze środków budżetu państwa i ze środków unijnych jest przeznaczone na remonty, przebudowę i modernizację

dróg samorządowych, a nie na ich utrzymanie. Wyjątek stanowi epizodyczny przepis art. 70c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513, ze zm.), który umożliwia m.in. ubieganie się przez samorządy wojewódzkie o środki budżetowe na utrzymanie dróg w 2015 r. Te województwa, które dokonują wpłaty na system korekcyjno-wyrównawczy (jak województwo mazowieckie) są wyłączone z tego tymczasowego systemu uzyskiwania pomocy z budżetu państwa.

Trybunał podkreśla zatem, że uchwalonym regulacjom musi towarzyszyć ze strony ustawodawcy troska o odpowiedni sposób finansowania zadań utrzymania dróg przez j.s.t., których będą dotyczyły uchwały podjęte na podstawie zakwestionowanych przepisów.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r. o sygn. Kp 2/13.

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Kontrola prewencyjna zainicjowana przez Prezydenta RP (dalej: Wnioskodawca) objęła art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca), z których m.in. wynika wprowadzenie do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.) zakwestionowanych przez wnioskodawcę art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p.

Wnioskodawca zatem uczynił przedmiotem kontroli elementy dwuetapowej „kaskadowej” procedury zmiany kategorii dróg publicznych zastępowanych przez wybudowane nowe odcinki dróg. W pierwszym etapie istniejące odcinki dróg publicznych, zastępowane nowymi odcinkami dróg, będą pozbawiane dotychczasowej kategorii i zaliczane z mocy prawa do kategorii niższej odpowiednio o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju. Ten etap procedury nie był jednak kwestionowany przez Wnioskodawcę. Zarzuty niekonstytucyjności były bowiem kierowane wyłącznie w odniesieniu do drugiego etapu w postaci mechanizmu dalszego „kaskadowego” przekazywania dróg na podstawie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). W tej fazie j.s.t., które na podstawie uchwalonych przepisów art. 10 ust. 5, art. 10 ust. 5e i art. 10 ust. 5f u.d.p. otrzymają odcinki dróg z mocy prawa, będą mogły wykorzystać dalszą procedurę „kaskadowej” zmiany kategorii drogi na podstawie uchwały swego organu stanowiącego w celu przekazania drogi innej j.s.t. Pozbawienie kategorii tej drogi i automatyczne zaliczenie do kategorii niższej o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju dotyczyć będzie jedynie samorządu wojewódzkiego i powiatowego, ponieważ odcinki dróg powiatowych, zastąpione przez drogi nowo wybudowane, zostaną zaliczone do dróg gminnych „automatycznie” na podstawie art. 10 ust. 5f u.d.p.

Ponadto zmianą legislacyjną kwestionowaną przez Wnioskodawcę jest wprowadzenie w ustawie zmieniającej trybu „naprawienia” sytuacji tych gmin, które na

podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym przejmowały z mocy prawa zadania utrzymywania odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane, i zarządzania nimi. Ustawa zmieniająca przewiduje znów dwuetapowość procedury „naprawczej”. Pierwszy etap polega na przyznaniu radzie gminy możliwości pozbawienia, w drodze uchwały, kategorii drogi gminnej odcinka drogi zaliczonego do tej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym (art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej), który to odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej (art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej). Drugi etap mechanizmu „naprawczego” polega na „zwrotnej kaskadowej” możliwości podjęcia przez sejmik województwa uchwały, skutkującej zaliczeniem drogi – przekazanej przez gminę – do kategorii drogi powiatowej, a także na przyznaniu radzie powiatu możliwości podjęcia uchwały, skutkującej zaliczeniem przekazanej mu w ten sposób przez województwo dawnej drogi gminnej z powrotem gminie miejsca jej położenia (art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy zmieniającej).

Wobec powyższego przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie o sygn. Kp 2/13 była kwestia zgodności z Konstytucją mechanizmu pozbawiania, w drodze uchwał organów stanowiących odpowiednich j.s.t., danego odcinka drogi jej dotychczasowej kategorii drogi publicznej, czego skutkiem jest zaliczenie takiego odcinka do kategorii drogi odpowiednio innej j.s.t. Z takim przesunięciem jest związana zmiana w zakresie stosunków własnościowych, ponieważ zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W konsekwencji tego organy wykonawcze tych j.s.t. (zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta) stają się zarządcami drogi w rozumieniu u.d.p. zobowiązanymi do realizacji szeregu obowiązków składających się na zadania publiczne w zakresie dróg publicznych (zob. w szczególności art. 20 i art. 20a u.d.p.). Dlatego też zasadnie można twierdzić, że na podstawie uchwały organu j.s.t. o pozbawieniu dotychczasowej kategorii drogi publicznej dochodzi do trwałego przypisania innej jednostce samorządowej zadań publicznych.

Przez pojęcie zadania należy rozumieć stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Jest on na ogół podporządkowany pojęciu celu (zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu)(zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” nr 12/1987, s. 18). O ile uchwała organu j.s.t. nie ma wpływu na zmiany rodzajowe zadań publicznych ustawowo przypisanych j.s.t., to jednak oddziałuje na modyfikację rozmiaru obowiązków składających się na dane zadanie przez przekształcenia zakresu przedmiotowego własności j.s.t., względem której to zadanie ma być realizowane. Jeżeli zaś spojrzymy na zadania publiczne przez pryzmat powyższej definicji, to należy dojść do wniosku, że przesunięcia własnościowe dotyczące dróg publicznych mają wpływ na zachowywanie lub osiąganie pożądaných „stanów rzeczy” odnoszących się do poszczególnych dróg publicznych.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że problem konstytucyjny koncentrował się w istocie wokół prawnych aspektów uchwały j.s.t. o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, a zatem – co należy podkreślić – aktu o charakterze ustrojowym, którego skutkiem jest trwałe przekazanie lub odebranie zadań publicznych, co wiąże się z jego wpływem na zakres powinności obejmujących realizację stanów rzeczy pozytywnie ocenianych przez ustawodawcę. Już to stwierdzenie sugeruje, że konsekwencją zakwestionowanych unormowań jest dysfunkcja administracji publicznej we wskazanym zakresie. Stan ten oznacza powstanie takich stałych (wielorazowych i nieprzypadkowych) skutków regulacji prawnej (stanów rzeczy), które nie są koherentne w stosunku do wartości będących racją powołania administracji publicznej.

Innymi słowy, konsekwencją podjęcia uchwały organu j.s.t. o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii jest stan rzeczy, który nie stanowi przejawu realizacji wartości leżących u podstaw funkcjonowania administracji publicznej. Wiąże się to z wystąpieniem przeciwko jednemu z fundamentów zasady decentralizacji administracji publicznej, której źródłem jest państwo – pierwotny podmiot administrujący, od którego wyłącznej decyzji zależy określony podział zadań publicznych pomiędzy inne podmioty administrujące. Aby uzasadnić powyższe konstatacje, można wskazać kilka argumentów.

2. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 2/13, z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wynikają następujące wymogi: 1) każda decyzja w kwestii powierzenia nowego zadania publicznego lub powiększenia rozmiaru zadania już wykonywanego powinna znajdować swój wyraz tylko i wyłącznie w przepisach o randze ustawowej; 2) nie znaczy to, że przypisanie realizowanego zadania określonej j.s.t. musi za każdym razem wynikać wprost z ustawy, gdyż może być także konkretyzowane w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa miejscowego; 3) upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego konkretyzujących ustawowe przesłanki powierzenia lub odebrania j.s.t. zadania publicznego powinno być skonstruowane w taki sposób, by taki akt jedynie konkretyzował wolę ustawodawcy o przypisaniu lub odebraniu konkretnych zadań publicznych danej j.s.t. (przepis ustawowy nie może mieć w tym zakresie charakteru blankietowego, przekazującego *de facto* realną decyzję o odebraniu zadania j.s.t. organom upoważnionym do wydania aktu podustawowego). W związku z tym należy również przyjąć, że z woli ustrojodawcy j.s.t. nie mogą same sobie przypisywać (przyjmować) lub trwale wyzbywać się – kosztem innych jednostek tego samorządu – wykonywania określonych zadań publicznych w drodze aktów prawa miejscowego lub innego rodzaju działań, jeśli tego rodzaju działania nie przewiduje jednoznaczna i wyczerpująca regulacja rangi ustawowej. Innymi słowy, decyzja o przypisaniu lub odebraniu konkretnych zadań publicznych danej kategorii j.s.t. musi następować w przepisach u.d.p. lub ustawy zmieniającej, a uchwała j.s.t. o pozbawieniu dotychczasowej kategorii drogi publicznej (art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej) może mieć w tym zakresie charakter wyłącznie wykonawczy i konkretyzujący wolę ustawodawcy. Inaczej taka uchwała będzie powodowała skutki niemieszczące się w kręgu konsekwencji służących realizacji wartości, dla których została powołana administracja publiczna (organy j.s.t. będą urzeczywistniały wartości niebędące racją ich funkcjonowania).

3. W powyższym kontekście należy zauważyć, że: 1) przesłanki materialne i fakultatywność podjęcia uchwały przez j.s.t. nie korespondują z wymogiem jedynie „wykonawczego charakteru” aktu podustawowego konkretyzującego ustawowe przypisanie zadania publicznego w zakresie dróg; 2) uchwała j.s.t. o pozbawieniu danego odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii (podejmowana na podstawie zakwestionowanych przepisów) jest ogólnym aktem stosowania prawa o cechach rozstrzygania w kwestiach o znaczeniu ustrojowym (a nie, jak twierdzi Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 2/13, aktem prawa miejscowego – „rozstrzygnięciem normatywnym”).

Uzasadnieniem tych wniosków jest przede wszystkim niemożność zaakceptowania tego, że przypisanie lub wyzbycie się zadania publicznego następuje na gruncie jednoznacznego i wyczerpującego przepisu ustawy (tutaj: u.d.p.), lecz na podstawie takich przepisów, które przekazują realną decyzję co do odebrania zadania j.s.t. organom upoważnionym do wydania aktu podustawowego. Na tle kwestionowanych przepisów wymóg regulacji ustawowej ma dużą doniosłość, skutkującą obowiązkiem

ustawodawcy szczególnej staranności w wyczerpującym i precyzyjnym regulowaniu kwestii rozdziału zadań publicznych, tak aby konkretyzacja unormowania w akcie podustawowym j.s.t. miała wyłącznie realizacyjny charakter, a w tym pozbawiony aspektu dyskrecjonalności. Wiąże się to z przedmiotem regulacji prawnej – decyzjami o charakterze ustrojowym pozostawionymi w świetle Konstytucji zasadniczo wyłącznie w gestii władzy ustawodawczej.

Tymczasem ustawowe warunki zaliczenia do określonej kategorii drogi publicznej, które – według Trybunału – mają zastosowanie również w odniesieniu do kaskadowego trybu zmiany kategorii drogi oraz – w ograniczonym zakresie – do trybu „naprawczego” przekazania dróg (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej), nie są dostatecznie jasno określone. Zwrócił na to uwagę Prokurator Generalny, wskazując na przykład, że definicja drogi wojewódzkiej jest „bardzo pojemna i dopuszcza w zasadzie dowolną ocenę przydatności drogi dla województwa” (por. art. 6 ust. 1 u.d.p.). Wątpliwości dotyczące desygnatów nazwy drogi wojewódzkiej zgłaszane są także przez komentatorów ustawy (zob. np. W. Kotowski, B. Kurzępa, uwagi do art. 6, [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, Lex/el. 2004). Skutku doprecyzowującego nie wywołuje również związek występujący na gruncie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.; dalej: rozporządzenie) między kategorią drogi publicznej a klasą drogi. Według jego przepisów (§ 4 rozporządzenia), odpowiedniej kategoryzacji danej drogi publicznej powinien odpowiadać określony standard techniczny i użytkowy tej drogi (odpowiednia klasa drogi). Przy tym, w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza się następujące klasy dróg: 1) autostrady (symbol „A”); 2) ekspresowe (symbol „S”); 3) główne ruchu przyspieszonego (symbol „GP”); 4) główne (symbol „G”); 5) zbiorcze (symbol „Z”); 6) lokalne (symbol „L”); 7) dojazdowe (symbol „D”). W tym kontekście droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu u.d.p. powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas: 1) krajowa – klasy A, S lub GP; 2) wojewódzka – klasy GP lub G; 3) powiatowa – klasy GP, G lub Z; 4) gminna – klasy GP, G, Z, L lub D (§ 4 ust. 2 rozporządzenia) (przy czym przy przebudowie dróg, o których mowa w pkt 1-3, dopuszcza się przyjęcie klasy o jeden poziom niższej). Choć zatem prawodawca przewiduje występowanie związku między funkcją drogi w strukturze dróg publicznych (kategorią) i jej klasą (standardem techniczno-użytkowym), to jednak określone ukształtowanie tych powiązań w § 4 ust. 2 rozporządzenia powoduje, że klasa danej drogi nie stanowi – zasadniczo – żadnego materialnego ograniczenia (uwarunkowania) uchwały j.s.t. o pozbawieniu danego odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii.

Używanie przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych do stworzenia definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej oznacza w konsekwencji przypisanie j.s.t. swobody oceny stanu faktycznego z punktu widzenia wartości osadzonej w ustawie. Innymi słowy, w ten sposób nastąpiło przeniesienie na organ stosujący normę obowiązku swoistego „uzupełnienia” elementów normy określającej warunki zaistnienia skutku prawnego w postaci pozbawienia określonej kategorii drogi publicznej. Przez to akt konkretyzujący tego typu normę nie może być uznany za taki, który ma cechy wyłącznie realizacyjne w stosunku do wyczerpującego unormowania ustawowego.

Dodatkowe „rozluźnienie” ściśle wykonawczego (w założeniu) charakteru uchwały o pozbawieniu kategorii drogi publicznej, wskazujące na realność decyzji danej j.s.t. w zakresie trwałego przypisywania zadań publicznych, wynika z fakultatywności tej uchwały. Nie można bowiem odmówić istotnego znaczenia normatywnego określeniu

użytemu przez ustawodawcę: organ stanowiący j.s.t. „może” pozbawić kategorii drogi (art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej). Istotą takiej konstrukcji jest pozostawienie organom j.s.t. swobody decyzji co do zaistnienia warunków podjęcia danego działania, a zatem w kwestii tego, czy względy prawne i pozaprawne przemawiają za „wykonaniem” ustawy, czy też jednak nie. Jednocześnie przy takim ukształtowaniu modalności prawnej, nie ma możliwości przypisania organowi stanowiącemu j.s.t. odpowiedzialności za brak podjęcia stosownej uchwały.

Z powyższego wynika również to, że cechą uchwał j.s.t. podejmowanych zgodnie z kwestionowanymi przepisami jest konieczność uprzedniego przeprowadzenia czynności ustalenia konkretnego stanu faktycznego, dokonania procesu subsumcji, a następnie ustalenia skutków stwierdzonych faktów na podstawie odnośnej normy prawnej. W konsekwencji takie rozstrzygnięcie spełnia materialne wymogi ogólnego aktu stosowania prawa (por. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 92-93) i – w braku wyraźnego przesądzenia jego charakteru w przepisach u.d.p. – z pewnością nie może być uznane za akt prawa miejscowego, a więc przejaw tworzenia prawa będący źródłem norm generalno-abstrakcyjnych wykonujących ustawę. Podobny wniosek sformułował także Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SAB 98/99 (Lex nr 46770), zgodnie z którą „[r]ozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie może być więc podejmowane w formie decyzji administracyjnej”. Sensem jego wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych – nie ma ono charakteru prawotwórczego, nie kreuje norm prawnych i nie jest podstawą ich obowiązywania. Ma wprawdzie pewien generalny wymiar, ale musi być ściśle osadzone w konkretnych stanach faktycznych. Ustalenie, że dana droga publiczna spełnia kryteria zaliczenia jej do określonej kategorii, jest pod względem materialnym aktem stosowania prawa (występuje tu subsumcja określonych elementów stanu faktycznego pod generalnie określoną normę prawną).

Jednocześnie podkreślić trzeba specyfikę przedmiotu uchwały j.s.t. – nie dotyczy ona (tylko) kwestii wykonywania zadań publicznych w granicach określonych przez ustawę (administrowania), lecz zmian w zakresie ustrojowej delimitacji zadań państwa podlegających przekazaniu na zasadzie decentralizacji j.s.t. (ustawodawstwa). Taką naturę wskazanego aktu prawnego uznał sam Trybunał w wyroku o sygn. Kp 2/13, stwierdzając, że zakwestionowane przepisy przewidują nowy mechanizm trwałego przenoszenia zadań publicznych dotyczących dróg związany z podjęciem przez organ j.s.t. uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii.

4. Te ustalenia co do charakteru rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań rodzą doniosłe konsekwencje w odniesieniu do ewentualnej dopuszczalności sądowej kontroli uchwały sejmiku województwa, rady powiatu czy rady gminy inicjowanej przez j.s.t. będącą „beneficjentem” uchwały. Art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: u.s.g.), art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz art. 90 i art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.), wskazane przez Trybunał jako potencjalne podstawy skargi kierowanej przeciwko takiej uchwale przez zainteresowaną j.s.t., nie mogą znaleźć zastosowania w tym zakresie. Przepisy te bowiem: 1) umocowują do wniesienia skargi „każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”; 2) wskazują, że skarga przysługuje w odniesieniu do czynności podjętej „w sprawie z zakresu administracji publicznej”. To znaczy, że

powołane unormowania ustaw samorządowych służą ochronie własnego, osobistego, zindywidualizowanego interesu prawnego określonej jednostki wobec działań podejmowanych przez organ j.s.t. w sferze realizacji zadań publicznych gminy, powiatu czy województwa samorządowego. Przewidują zatem istotne uprawnienie podmiotu będącego jedną ze stron stosunku prawnego powstającego w związku z wykonywaniem przez inny podmiot funkcji administracji publicznej (stosunku prawnego wynikającego przede wszystkim z regulacji materialnoprawnych, ale także procesowych, czy nawet ustrojowych). Natomiast uchwała o pozbawieniu drogi publicznej dotychczasowej kategorii nie stanowi aktu odnoszącego się do relacji wykonywania administracji publicznej, a przez to j.s.t. przejmującej na podstawie tej uchwały określone zadanie publiczne nie przysługuje ochrona przed działaniami podejmowanymi „w sprawie z zakresu administracji publicznej”.

5. Konstatacja dotycząca nie tylko wykonawczego charakteru uchwał j.s.t. podejmowanych na podstawie zakwestionowanych przepisów uzasadnia słuszność drugiego zarzutu wnioskodawcy o naruszeniu konstytucyjnego wzorca wzajemnych relacji między j.s.t. poszczególnych szczebli (art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji). Skutkiem podjęcia powyższych uchwał nie będzie bowiem tylko realizacja wyraźnej i jasno sprecyzowanej woli ustawodawcy, ale ujawni się w nich także element swobodnego kształtowania treści skutku prawnego przez j.s.t. Dodatkowo w kontekście powołanego wzorca kontroli warto przypomnieć, że jego treść – według ustaleń Trybunału (sygn. Kp 2/13) – sprowadza się w szczególności do zakazu wykonywania jakiegokolwiek nadzoru, w tym weryfikacyjnego lub kontroli, nad sposobem i kierunkiem wykonywania władzy publicznej przez inne j.s.t.

W związku z tak interpretowaną relacją ustrojową zadziwia jednak to, że Trybunał dopuścił możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego przez j.s.t. uchwały innej jednostki o pozbawieniu drogi publicznej dotychczasowej kategorii (art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.). Dość wyraźnie takie uprawnienie nosiłoby w istocie materialne cechy nadzoru, którego przedmiotem jest uchwała j.s.t., a skutkiem może być jej wyeliminowanie z obrotu prawnego przez sąd administracyjny. W aspekcie przedmiotowym występowałaby tutaj zatem analogia do kompetencji wojewody przysługujących na gruncie art. 93 u.s.g., art. 81 u.s.p. i art. 82c u.s.w. (por. teza postanowienia NSA z 29 września 2010 r., sygn. akt II OZ 899/10, Lex nr 743989: „[p]ostępowanie ze skargi z art. 93 ust. 1 u.s.g. jest formą nadzoru nad działalnością organów gminy sprawowanego przez organy nadzoru”). W obu przypadkach organy nadzorowany (j.s.t.) i nadzorujący (j.s.t. lub wojewoda) pozostają jedynie w relacjach ustrojowoprawnych i w obu przypadkach podmiot nadzorujący nie jest adresatem działań polegających na wykonywaniu funkcji administracji publicznej. W mojej ocenie, jest to dodatkowy argument za wykluczeniem dopuszczalności kwestionowania przez j.s.t. uchwały o pozbawieniu drogi publicznej dotychczasowej kategorii.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r. o sygn. Kp 2/13.

Zdanie odrębne
sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 2/13. Zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy ustawy zmieniającej ustawę o drogach publicznych są sprzeczne z konstytucyjnym ustrojem państwa opartym na decentralizacji władzy publicznej.

1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie są te przepisy ustawy z 13 marca 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa z 2013 r., nowela), które przewidują możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego o zadaniach jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli. Są to w pierwszej kolejności dodane do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460, dalej: u.d.p.) cztery nowe ustępy art. 10 oznaczone 5a do 5d oraz zawierający samodzielną treść normatywną art. 2.

Wniosek Prezydenta RP w sposób nie budzący wątpliwości formułuje zarzut niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów przez to, że uprawnienia, które Konstytucja wprost zastrzega (powierza) dla państwa, ustawodawca zwykły przenosi na rzecz organów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca podkreśla, że pomimo względnie wąskiego przedmiotowego zakresu sprawy (zmiany podmiotu zarządzającego zastępowanymi odcinkami dróg publicznych) przedstawia „niezwykle istotny problem ustrojowy”. Konsekwencją bowiem tej regulacji będzie możliwość wzajemnego obciążania się zadaniami przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, wnioskodawca zaznacza, że przedstawiając ten istotny problem ustrojowy pomija „stronę merytoryczną” przekazywania sobie zadań przez samorządy różnych szczebli. Podkreślenia wymaga, że argumentacja przedstawiona we wniosku (dość ascetyczna, trzeba przyznać) jest skoncentrowana wokół uzasadnienia zarzutu o ustrojowym znaczeniu i w sposób nie budzący wątpliwości nie nawiązuje do żadnego z aspektów administracyjno- czy formalnoprawnych, takich jak charakter uchwał organów j.s.t. podejmowanych na podstawie zaskarżonych przepisów czy ewentualne podstawy ich zaskarżania.

Niestety w niniejszej sprawie obszernie wywody Trybunału, które mają uzasadnić orzeczenie o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją poświęcone są właśnie tej problematyce, osadzonej w opisie historycznym sięgającym okresu międzywojennego. Z punktu widzenia zarzutu wnioskodawcy oba nurty rozważań (charakter prawny uchwał j.s.t. i historyczne sposoby podziału zadań z zakresu dróg publicznych) nie mają jednak znaczenia.

W sprawie chodzi wyłącznie o zasadę ustrojową, która nie zezwala, aby jednostka samorządu terytorialnego mogła mocą swojej własnej decyzji (podejmowanej w formie uchwały organu stanowiącego):

- a) uwolnić się od wykonywania określonego zadania;
- b) przekazać to zadanie innej jednostce samorządu terytorialnego usytuowanej na niższym lub wyższym (!) szczeblu podziału terytorialnego Rzeczypospolitej.

Zadaniem Trybunału było rozstrzygnięcie, czy przepisy art. 10 ustępy 5a do 5d, oraz art. 2 ustawy z 2013 r. wprowadzające podstawy prawne do podejmowania decyzji o treściach jak w punktach a) i b) są zgodne ze wskazanymi podstawami kontroli konstytucyjności.

2. Jako podstawowy wzorzec oceny konstytucyjności wnioskodawca wskazał art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz uzupełniająco art. 164 ust. 1 i ust. 3 z rozdziału VII Konstytucji dostrzegając w nim jego rozwinięcie. Powołane wzorce kontroli wraz z uzasadnieniem

wniosku łącznie decydują o moim sposobie odczytania istoty tej sprawy, różnym od przyjętego przez Trybunał. Powtarzam: Prezydent RP zarzucił kwestionowanym przepisom naruszenie fundamentu na którym opiera się konstytucyjnie umocowany, obowiązujący model decentralizacji władzy publicznej. Ta cecha ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, sformułowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji, polega na powierzeniu jednostkom samorządu terytorialnego „istotnej części zadań publicznych”, a przysługujące im w ramach ustaw zadania publiczne przez każdą z tych jednostek są wykonywane – tu cytuję art. 16 ust. 2 Konstytucji – „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Art. 16 pozostający w normatywnym związku z art. 15 Konstytucji zawiera ustrojową normę prawną, która dla niniejszej sprawy ma bezpośrednio następujące znaczenia:

- * Rzeczpospolita Polska zapewnia decentralizację władzy publicznej;
- * jej istotą jest powierzanie zadań publicznych samorządowi terytorialnemu;
- * tylko państwo może decentralizować zadania publiczne, czyniąc to w drodze właściwych formalnoprawnych źródeł prawa a więc ustaw i w miarę potrzeby – w ramach ustaw – poprzez rozporządzenia wykonawcze w rozumieniu art. 92 Konstytucji;
- * w wykonywaniu powierzonych („przysługujących” jak mówi Konstytucja) zadań każda jednostka samorządu terytorialnego bez względu na jej usytuowanie w trójszczeblowym systemie samorządu ma swobodę w sposobach wykonywania swoich zadań „w ramach ustaw”.

Warto przypomnieć, że procesy decentralizowania administracji państwowej w dekadzie lat 90-tych przebiegały stopniowo. Towarzyszyły im dyskusje, liczne publikacje zarówno dokumentów rządowych jak i ich omówień, a także krytyk kolejnych propozycji. Jednak podstawowe założenie budowy trójszczeblowego samorządu terytorialnego pozostało niezakwestionowane: jest nim brak zarówno hierarchicznej jak i wszelkiej innej wzajemnej zależności jednostek samorządu terytorialnego.

Jednak ustawodawca w 2013 roku i obecnie (co potwierdza stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie) zdaje się nie mieć tej świadomości. Uchwalenie przez parlament zakwestionowanych przepisów, a także uznanie przez Trybunał ich zgodności z Konstytucją prowadzi do postawienia pytania m.in. o celowość utworzenia Regionalnych Izb Obrachunkowych. Są to wyspecjalizowane organy nadzoru i kontroli gospodarki budżetowej i szerzej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca mógł te obowiązki przypisać właściwemu miejscowo samorządowi wyższego szczebla, nie tworząc nowych organów. Byłoby to rozwiązanie nieporównanie łatwiejsze w fazie wprowadzania w życie i tańsze w następnych latach. Utworzenie RIO i ich funkcjonowanie po dzień dzisiejszy jest jednoznacznym wyrazem i konsekwencją ustrojowej zasady braku zależności funkcjonalnej, kontrolnej, nadzorczej i wszelkiej innej między j.s.t.

Analogicznym dowodem nienaruszalności tej cechy konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego RP jest utworzenie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych jako „organów wyższego stopnia” w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach administracyjnych należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęty model ustrojowy tym bardziej wyklucza akceptację dla wprowadzenia ustawowej podstawy umożliwiającej samorządowi terytorialnemu jednostronne (samodzielne) uwolnienie się od powierzonych ustawą zadań własnych i przekazanie tych zadań niżej lub wyżej usytuowanej j.s.t.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedstawiony przez wnioskodawcę problem

konstytucyjny „polega na ocenie zgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji uchwalonych rozwiązań ustawowych, przewidujących nowy mechanizm, trwałego przypisywania jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych z zakresu dróg po podjęciu przez organ innej jednostki samorządowej uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi jej dotychczasowej kategorii drogi publicznej”. To zawile i rozbudowane ponad zarzuty wniosku sformułowanie problemu konstytucyjnego ma być uzasadnieniem przesunięcia argumentacji Trybunału na tory rozważań administracyjnoprawnych, których osią są analizy prawnego charakteru uchwał podejmowanych przez organy stanowiące samorządu oraz związanie tych organów definicjami trzech kategorii dróg publicznych (art. 6 do 7 u.d.p.). Ten główny nurt argumentacji doprowadził Trybunał do: po pierwsze – stwierdzenia, że uchwały podejmowane na podstawie zaskarżonych ustępów 5a-5d art. 10 u.d.p. dodanych ustawą z 2013 r., będą legalne (!); po drugie – że wprowadzenie do sentencji wyroku w punkcie 1 i 2 przepisów definiujących kategorie dróg publicznych ma decydujące znaczenia dla orzeczenia o zgodności wskazanych przepisów z art. 16 ust. 2 Konstytucji, a w punkcie 1, również z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Istota argumentacji Trybunału w sposób bardzo wyraźny rozminęła się z zarzutem i argumentacją wniosku. Na przedstawione przez Prezydenta RP pytanie, czy w ramach konstytucyjnie określonego miejsca samorządu terytorialnego w ustroju Rzeczypospolitej dopuszczalne jest przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego ustawowych uprawnień do przekazywania zadań publicznych innym szczeblom samorządu, Trybunał powinien był odpowiedzieć negatywnie.

4. Nie jest zadaniem sędziego, który radykalnie nie zgadza się z wyrokiem, przedstawienie w zdaniu odrębnym alternatywnej propozycji sentencji wraz z uzasadnieniem. Nie mniej uznaję za konieczne sformułowanie kilku uwag, ponieważ niestety wyrok w sprawie o sygn. Kp 2/13 może dać impuls do dalszych ustawowych naruszeń fundamentów na jakich jest zbudowany nasz system decentralizacji władzy publicznej (nawiasem, nie uważam, aby przyjęty system był optymalny, ale jak długo nie zostanie zmieniony zadaniem właśnie Trybunału Konstytucyjnego jest jego obrona).

4.1. W zaskarżonej części ustawy z 2013 r., której art. 1 ust. 2 dodaje nowe ustępy do art. 10 u.d.p., podstawowe znaczenie mają ustępy 5a i 5c (i uzupełniająco 5e zdanie drugie). Przepis ust. 5a stanowi, że sejmik województwa może pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek przekazanej mu na mocy art. 10 ust. 5 dawnej drogi krajowej (zastąpiony nowowytbudowanym odcinkiem drogi) „o proporcjonalnej długości do odcinka drogi” dawnej krajowej i zarazem przekazać odcinek drogi zarządowi powiatu. Ust. 5c ma analogiczne brzmienie, ale jego adresatem jest rada powiatu. Przepisy te mają następujące cechy charakterystyczne, które powinien był Trybunał uwzględnić, gdyż cechy te podważają kluczową, jak się wydaje, tezę uzasadnienia wyroku, jakoby uchwały podejmowane na podstawie tych przepisów miały charakter aktów wykonawczych. Tryb przekazywania odcinków dróg jest jednoznacznie fakultatywny, skoro każdy z organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla tylko może podjąć uchwałę o wyłączeniu odcinka drogi z własnego zasobu, a nie jest do tego w określonych okolicznościach zobowiązany. W konsekwencji będzie miało miejsce jednostronne, arbitralne przekazanie innej jednostce samorządu terytorialnego zarówno własności tego fragmentu drogi jak i związanej z tym odpowiedzialności i obowiązków zarządcy. Uprawnienia te nie są ograniczone czasowo, co może powodować, że dalsze przekazywanie odcinków dróg będzie miało miejsce po latach od przejęcia drogi np. ze względu na konieczność poniesienia nakładów remontowych czy inwestycyjnych.

Ustawodawca posługuje się pojęciem „odcinka o proporcjonalnej długości do

odcinka zastąpionego” nowym fragmentem drogi na określenie przedmiotu uchwał o przekazywaniu dróg innym jednostkom samorządu terytorialnego. W podstawowym znaczeniu proporcjonalny oznacza wzajemny stosunek dwóch lub więcej wielkości bądź określony stosunek części do całości. W żadnym razie zwrot o dekategoriizacji „odcinka drogi o proporcjonalnej długości” do innego odcinka drogi nie oznacza tożsamości odcinka drogi przekazywanego w trybie art. 10 ust. 5a bądź ust. 5c u.d.p. dodanych ustawą z 2013 r. W konsekwencji może to prowadzić do pozbywania się przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego innych odcinków dróg, niż przekazane w wyniku realizacji inwestycji i zastąpienia ich nowymi fragmentami dróg. Zwracają na to uwagę zarówno Prokurator Generalny jak też reprezentanci organizacji samorządowych skupieni w ramach Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (pismo z 18 maja 2015 r.).

4.2. Jak zaznaczyłam na początku zaskarżony art. 2 ustawy z 2013 r. zawiera samodzielną treść normatywną w tym znaczeniu, że nie jest dodany do treści ustawy o drogach publicznych. Od dnia wejścia w życie, treści dodane przez art. 1 ustawy z 2013 r. będą inkorporowane do ustawy zmienianej (u.d.p.) natomiast pozostanie w systemie prawa obowiązującego art. 2 ustawy z 2013 r., wyczerpując jej merytoryczną treść.

Według zgodnej opinii uczestników postępowania impulsem do podjęcia prac nad ustawą z 2013 r. była potrzeba odejścia od dotychczasowego rozwiązania (obowiązującego od końca 2003 r.), które prowadzi do nieracjonalnego i nadmiernego obciążania gmin (niektórych) przekazywanymi im „drogami zastąpionymi” przez nowowyprowadzone odcinki dróg krajowych i autostrad (art. 10 ust. 5 u.d.p.). Jednakże ustawa z 2013 r. nie prowadzi do uporządkowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dróg publicznych. Co więcej, możliwość podejmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego kolejnych uchwał o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii, tylko powiększa istniejący stan niepewności prawa w systemie dróg publicznych. Jest to niepewność prawa zarówno w czasie (brak terminów do podejmowania uchwał przez sejmiki województw i rady powiatów) jak i przestrzeni (jak wskazałam powyżej treść ustawy z 2013 r. nie przesądza jakie odcinki dróg mogą zostać przekazane na niższe szczeble samorządu). W efekcie nie można wykluczyć sytuacji, gdy dany odcinek drogi przekazany przez gminę na podstawie przejściowego art. 2 ust. 1 ustawy z 2013 r. zostanie na mocy kolejnych uchwał sejmiku województwa i rady powiatu przekazany tej samej gminie na podstawie art. 2 ust. 2 tejże ustawy.

W związku z niniejszą sprawą nie sposób powstrzymać się od komentarza, który – niestety – ma treść nie nową. Ustawodawcy nie wolno naprawiać własnych błędów (nieprzemyślane, nieracjonalne art. 10 ust. 5 u.d.p., wprowadzony ustawą z 14 listopada 2003 r., Dz. U. Nr 200, poz. 1953) rozwiązaniami jeszcze bardziej nieprzemyślanymi, dającymi co najwyżej doraźny, cząstkowy efekt (art. 2 ust. 1 ustawy z 2013 r.) a rodzącymi znacznie dalej idące zagrożenia w dłuższej perspektywie czasu. Oceniane rozwiązania ustawy z 2013 r. są dobitnym przykładem złej, niekonstytucyjnej legislacji i instrumentalnego wykorzystywania władzy ustawodawczej.

4.3. Wnioskodawca koncentrując się w swoim wystąpieniu na zasadniczym problemie konstytucyjnym, nie odnosi się do samego przedmiotu regulacji prawnej. Jednakże Trybunał nie powinien w swoim orzeczeniu abstrahować od znaczenia sieci dróg publicznych, której dotyczy ustawa z 2013 r. Uporządkowany system drogowy ze stabilnym i jednoznacznie wskazanym podmiotem odpowiedzialnym za stan każdego odcinka drogi, jest koniecznością nie tylko ze względów komunikacyjnych i rozwoju gospodarczego ale również dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Przekazywanie

odcinków dróg powoduje szereg istotnych konsekwencji prawnych i faktycznych. Przede wszystkim wiąże się ze zmianą właściciela i tym samym podmiotu zarządzającego drogą oraz destabilizuje konieczny system czynności związanych z nieprzerwanym utrzymywaniem dróg, zapewnieniem ich odpowiedniego stanu technicznego oraz koniecznych napraw itp.

Ustawa z 2103 r. nie rozwiązuje dotychczasowego problemu przejmowania przez gminy z mocy prawa wszystkich odcinków dróg zastępowanych nowymi ich fragmentami. Wprowadza zaś możliwość niezgodnego z regulacjami konstytucyjnymi nakładania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań na inne jednostki samorządu.

Z tych względów uważałam za konieczne złożenie zdania odrębnego.