

89/8/A/2005

WYROK

z dnia 6 września 2005 r.

Sygn. akt K 46/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 września 2005 r., wniosku Rady Miejskiej w Sochaczewie o zbadanie zgodności:

art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.), z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 163, poz. 1362), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 90, poz. 757), jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rada Miejska w Sochaczewie zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 5 odcinek drogi, nienależący do kategorii drogi gminnej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i z mocy prawa zostaje zaliczony do kategorii drogi

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 września 2005 r. w Dz. U. Nr 181, poz. 1525.

gminnej. Konsekwencją tego normatywnego uregulowania jest przyjęcie obowiązków zarządcy drogi zastąpionej przez nowo wybudowaną drogę – przez odpowiedni organ stopnia gminnego, co jest zresztą konsekwencją faktu, że droga taka staje się własnością gminy, nawet jeśli przed przebudową była własnością innego podmiotu. Wykonywanie obowiązków właściciela i zarządcy wymaga nakładów finansowych. Wnioskodawca podniósł, że nałożenie na gminy obowiązków zarządcy drogi, określonych w art. 20 ustawy o drogach publicznych, bez jednoczesnych uregulowań prawnych zapewniających gminie stosowne dochody publiczne na wykonywanie tych nowych obowiązków, narusza zasady określone w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku stwierdził, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że samodzielności gminy nie można interpretować jako pełnej autonomii. Konstytucja nie ustanawia zaś absolutnego zakazu nakładania na gminy obowiązku dokonywania określonych wydatków czy ponoszenia kosztów związanych z wykonywaniem kompetencji. Na gminy mogą być, w określonych sytuacjach i przy spełnianiu określonych warunków, nakładane różne obciążenia finansowe. Zdaniem Marszałka Sejmu, przedstawiony we wniosku stan faktyczny i prawny stanowi właśnie przykład takiej regulacji. Nie można zatem uznać, że zachodzi niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego doprowadziła do wzrostu dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Stało się to możliwe poprzez zwiększenie procentowych udziałów poszczególnych jednostek w podatkach dochodowych. I chociaż władze samorządów terytorialnych mają ograniczony wpływ na te źródła zasilania finansowego (wysokość procentowego udziału określa bowiem ustawa, a nie samorząd terytorialny), to jednak pozytywnie należy ocenić, że obecnie samorządy decydują samodzielnie o przeznaczeniu znacznie większej części swoich dochodów.

3. Prokurator Generalny przedstawił pisemne stanowisko, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, na wstępie podkreślił, że problematyka uzyskiwania i wydatkowania środków przeznaczonych na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę, a także na zarządzanie drogami publicznymi nie jest przedmiotem regulacji objętej ustawą o drogach publicznych.

Od 1 stycznia 1998 r. obowiązuje bowiem ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.). Ten akt prawny reguluje ogólne zasady finansowania całości przedsięwzięć i działań dotyczących dróg publicznych, a zatem również i dróg gminnych. Od chwili wejścia w życie ustawy o finansowaniu dróg publicznych, w myśl jej art. 2 ust. 2, zadania związane z drogami gminnymi podlegają finansowaniu z budżetów gmin. Dodatkowe źródło finansowania wszystkich dróg publicznych określa, w formie niezmienionej od wejścia w życie, art. 5 ustawy o finansowaniu dróg publicznych. Przepis ten daje podstawę finansowania dróg publicznych również ze środków finansowych określonych przepisami o drogach publicznych, przepisami o transporcie drogowym, a także – co nie znajduje zastosowania w odniesieniu do dróg gminnych – określonych przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Analizując przepisy ustawy o drogach publicznych oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.), Prokurator Generalny wskazuje na unormowania dotyczące opłat, które mogą być pobierane przez organy samorządu terytorialnego, a które – w świetle przytoczonego art. 5 ustawy o finansowaniu dróg publicznych – mogą być przeznaczone na działania dotyczące dróg publicznych. Przykładowo: jednostki samorządu terytorialnego mogą pobierać opłaty, o których mowa w art. 22a ust. 4 oraz art. 46 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym.

W odniesieniu do regulacji zawartych w ustawie o drogach publicznych, Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że ustawa zmieniająca wprowadziła jednocześnie w art. 1 pkt 13 i 14 nowe brzmienie przepisów art. 13 oraz 13b-13g ustawy o drogach publicznych. W tychże przepisach przewidziane zostały opłaty związane z korzystaniem z dróg publicznych, które mogą być pobierane przez jednostki samorządowe, jak np. za parkowanie pojazdów (art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 4 i 7), za przejazd pojazdu nienormatywnego (art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 13c ust. 9), za przejazd przez obiekt mostowy (art. 13 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 13d ust. 5), opłata dodatkowa (art. 13f). Zdaniem Prokuratora Generalnego, przytoczone regulacje pozwalają stwierdzić, że zmiany w ustawie o drogach publicznych, wprowadzone na podstawie ustawy zmieniającej, a polegające na ustanowieniu nowych, a wyżej wskazanych źródeł przychodów gmin z tytułu opłat związanych z określonymi formami korzystania z dróg publicznych, w tym wypadku – dróg gminnych, stworzyły potencjalne nowe źródła finansowania tych dróg.

Prokurator Generalny podkreślił również znaczenie przepisów regulujących ogólne zasady uzyskiwania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności: ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w chwili wejścia w życie zaskarżonego przepisu kwestie te normowała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003; Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). Materią właściwą dla wskazanych ustaw było i jest określenie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasad ustalania i przekazywania subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa na rzecz tych jednostek. W tej kwestii Prokurator Generalny zajął stanowisko zbieżne ze stanowiskiem Marszałka Sejmu.

II

Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy wniósł o umorzenie postępowania, motywując to utratą interesu prawnego przez radę miejską, ponieważ sporna droga nie została przekazana gminie i ta nie poniosła w związku z tym dotychczas kosztów. Okoliczność ta wynika – zdaniem przedstawiciela rady – z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2004 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, pomorskim, śląskim, zachodniopomorskim (Dz. U. Nr 60, poz. 566; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalenia przebiegu dróg), w którym nie wymieniono drogi zastąpionej przez wybudowaną obwodnicę jako należącej do zasobu gminy. Przedstawiciel rady miejskiej wyjaśnił jednocześnie, że rada miejska nie podjęła uchwały o cofnięciu wniosku. Na wypadek nieprzychylenia się Trybunału do wniosku o umorzenie, przedstawiciel rady wniósł o uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, zgodnie z wnioskiem. Przedstawiciel wnioskodawcy złożył korespondencję rady z Marszałkiem Senatu powodującą wystąpienie z wnioskiem o umorzenie. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, ustosunkowując się do zgłoszonego wniosku formalnego, stwierdzili, że wobec braku cofnięcia wniosku o kontrolę konstytucyjności – podtrzymują własne stanowisko, wyrażone na piśmie.

Trybunał Konstytucyjny po naradzie postanowił nie uwzględniać wniosku o umorzenie postępowania. Zaskarżony przepis przewiduje nabycie własności drogi przez gminę z mocy prawa. W tej sytuacji brak ujęcia spornej drogi w treści rozporządzenia w sprawie ustalenia przebiegu dróg (pochodzi ono sprzed daty ukończenia obwodnicy) jest bez znaczenia dla działania zaskarżonego przepisu wobec wnioskodawcy. Skoro więc wnioskodawca nie cofa wniosku przez podjęcie stosownej uchwały, a brak przesłanek do uznania, że po jego stronie nie istnieje interes prawny w dokonaniu kontroli konstytucyjności, należało nie uwzględnić wniosku formalnego i Trybunał powinien rozpatrzyć sprawę.

W tej sytuacji wnioskodawca podtrzymał wniosek o kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu i złożył materiał przedstawiający szacunkowe koszty, jakie gmina poniesie na skutek nabycia do własnych zasobów odcinka drogi zastąpionego przez nową obwodnicę. Przedstawiciel Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska pisemne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestia wstępna. Wnioskodawca zmierza do wykazania, że zaskarżony przepis (art. 10 ust. 5) ustawy o drogach publicznych narusza konstytucyjną zasadę odpowiedniego podziału dochodów publicznych do przypadających jednostkom samorządu terytorialnego zadań (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Zbliżony problem pojawił się na tle sprawy zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24), w której jednak przedmiotem kontroli były inne przepisy, przewidujące obligatoryjne nabycie przez gminę własności, której utrzymanie wymagało dodatkowych nakładów finansowych. Jako wzorzec kontroli wskazano tam także art. 167 ust. 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał wprawdzie niekonstytucyjność zaskarżonego art. 179 k.c., zanegował jednak możliwość naruszenia art. 167 ust. 4 przez przymusowe nabycie własności. Z kolei w wyroku o sygn. K 27/04 (z 31 maja 2005 r., OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54) zaskarżono przepisy, mocą których zwiększono obowiązki gmin w zakresie powinności oświetlania dróg. Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej wskazano tam art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieje możliwość nakładania na gminy obowiązków (w tym wypadku w zakresie oświetlania dróg), chyba że wnioskodawca uzasadniłby istnienie oczywistej dysproporcji między powstającymi w ten sposób ciężarami (i to o charakterze wydatków sztywnych) i mechanizmami zapewniającymi od strony finansowej ich realizację.

2. Problem konstytucyjny. Zaskarżony art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych stanowi, że „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 wyraża zatem zasadę nabywania *ex lege* przez gminę własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 2a ustawy o drogach publicznych). Każdorazowe bowiem zastąpienie odcinka drogi należącego do innego podmiotu niż gmina odcinkiem nowym wiąże się z zaliczeniem odcinka zastąpionego do kategorii dróg gminnych. Drogi gminne stanowią przedmiot własności gminy. Przekwalifikowanie następujące z mocy prawa oznacza po pierwsze powiększenie zasobu własności gminy (zwiększenie jej majątku), po drugie zaś – automatycznie wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci

konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi. Tak więc regulacja zawarta w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych ma dwoisty wpływ na majątek gminy. Z jednej strony przewiduje dla gminy przysporzenie majątkowe, w postaci powiększenia jej własności o własność „starego” odcinka drogi. Z drugiej strony taka okoliczność powoduje konieczność ponoszenia wydatków na utrzymanie nowego przedmiotu własności. Właściciel nie ma przy tym wyboru zarówno co do możliwości samego nabycia własności, jak i co do tego, jakie koszty będzie ponosił na utrzymanie drogi, ponieważ w tym zakresie powinności zarządcy drogi są w poważnej mierze determinowane normatywnie. Zdaniem wnioskodawcy art. 10 ust. 5 narusza Konstytucję poprzez „narzucenie (...) zadania wynikającego z obowiązków określonych art. 19 ust. 2 i art. 20 ustawy o drogach publicznych (obowiązek bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację i bez możliwości zapewnienia takich środków w budżecie)”.

Nie ulega wątpliwości, że nabycie własności przez gminę (zwiększenie aktywów majątku gminy) wiąże się z licznymi obowiązkami (własność zobowiązuje) ciążącymi na gminie jako na zarządcy drogi. Powinności te określa art. 20 ustawy o drogach publicznych. Rzetelna realizacja tych obowiązków z całą pewnością wymaga nakładów finansowych. Wysokość tych nakładów uzależniona jest od różnych czynników, np. od tego, czy droga wymaga istotnych remontów, istnienia infrastruktury specjalistycznej (dla potrzeb obronnych lub koniecznej ze względu na uwarunkowania geologiczne lub środowiskowe). Nabycie własności *ex lege* odnosi się wyłącznie do dróg w różnym stanie, dobrze i źle utrzymanych, niejednokrotnie zaniedbanych przez poprzedniego właściciela, który mając w perspektywie rychłe przekazanie drogi, po oddaniu do użytku odcinka, mającego dawną drogę zastąpić, nie jest zainteresowany włożeniem na jej utrzymanie i zaniedbuje w tym względzie przez jakiś czas przed przekazaniem swe obowiązki. Zdarza się również, że dewastacja drogi trafiającej do majątku gminy w trybie zaskarżonej normy powstaje właśnie w związku ze szczególnie intensywną eksploatacją, wymuszoną przez trwającą budowę nowej drogi. Nawet zresztą drogi nowe, nabyte w dobrym stanie, wymagają utrzymania związanego z kosztami.

Na te problemy wskazał wnioskodawca, stwierdzając, że nabędzie w trybie przewidzianym w zaskarżonej normie 6 km dotychczasowych dróg krajowych, z mostem i wiaduktem. Przymusowe nabycie własności, którą równie przymusowo należy utrzymywać, lecz która nie daje się fruktyfikować gospodarczo, ani zbyć, stanowi wprawdzie przysporzenie majątku gminy, ale wiąże się niewątpliwie z koniecznością wydatków na utrzymanie nabytej własności. To, że tego rodzaju nabycie własności może rodzić problemy konstytucyjne, ujawniło się na tle cytowanej sprawy o sygn. K 9/04, gdzie stwierdzono niekonstytucyjność art. 179 k.c.

3. Znaczenie art. 167 Konstytucji, powołanego jako wzorzec konstytucyjny. Artykuł 167 Konstytucji stanowi dopełnienie art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytucyjnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną w kształtowaniu wydatków. Art. 167 Konstytucji służy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (por. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12).

Konstytucja ujmuje art. 167 Konstytucji w zakresie, w jakim służy samodzielności finansowej jednostek samorządu jako funkcjonalnie powiązany zespół norm. Ustęp 1 tego przepisu zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w

dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań. Ustęp 2 wskazuje rodzaje dochodów, które muszą występować w systemie finansowym samorządu. Ustęp 3 nakazuje, aby zmiany w dochodach dokonywały się w formie ustawowej. Ustęp 4 przesądza natomiast, że zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego towarzyszyć powinna „odpowiednia” zmiana podziału dochodów publicznych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego poszczególne normy wyrażone w art. 167 Konstytucji nie powinny być interpretowane w oderwaniu od innych norm wyrażonych w tym przepisie (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego może być ograniczona w drodze ustawy, nie można jej zatem przypisywać charakteru absolutnego. Ograniczenia jednak nie mogą doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, tj. m.in. do zniesienia swobody politycznej w dysponowaniu wydatkami. W orzecznictwie TK ustalony jest pogląd, że ustawodawcy przysługuje szeroka swoboda w określaniu źródeł dochodów gmin, jak również ich poziomu (por. wyroki TK: z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; z 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98). Granicą dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy jest zasada odpowiedniości (adekwatności relacji) przyznawanych ustawami zadań do dochodów. Ocena, czy ustawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu, należy zasadniczo do ustawodawcy, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny musi jednak uwzględnić, w oparciu o dowody przedkładane przez strony postępowania, czy wydatki (sztywne) związane z nowymi zadaniami nie znoszą istoty samodzielności finansowej gminy, sprowadzając ją do pojęcia fasadowego (pozornego). Poszerzenie przez ustawodawcę zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego nie przesądza więc *per se* o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań i jeżeli jednocześnie narzucone powinności nie redukują swobody decyzyjnej gminy w nadmiernym stopniu. Niezgodność z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji (wskazanymi w niniejszej sprawie jako wzorce kontroli konstytucyjności) wystąpiłaby więc wtedy, gdyby wnioskodawcy wykazali, że kwestionowane regulacje pozbawiają gminy „odpowiedniego” do ich zadań udziału w dochodach publicznych w oczywisty sposób (sygn. K. 27/04), a zarazem na skutek obowiązku ponoszenia wydatków na ten cel ich swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej zostaje zniesiona lub zmarginalizowana.

4. Problem proporcjonalności ograniczenia samodzielności finansowej gmin na tle rozpatrywanej sprawy. Nie ulega wątpliwości, że objęcie przez wnioskodawcę zarządu nad nowymi odcinkami dróg wiązać się będzie z określonymi w art. 20 ustawy o drogach publicznych obowiązkami. Realizacja tych obowiązków wymaga nakładów finansowych. Wysokość tych nakładów uzależniona jest od różnych czynników, np. od tego, czy droga wymaga istotnych remontów, istnienia infrastruktury specjalistycznej (dla potrzeb obronnych lub koniecznej ze względu na uwarunkowania geologiczne lub środowiskowe), oraz od innych okoliczności. Wymóg konstytucyjny zapewnienia „odpowiedniej” relacji pomiędzy zadaniami i środkami ustawodawca może zrealizować także w inny sposób, zwiększając dochody gminy bez wyraźnego wskazywania celu tego działania.

Wejście w życie zaskarżonego przepisu było skorelowane w czasie z kilkoma zmianami prawa, wprowadzającymi nowe instrumenty zasilania finansowego samorządów w ogólności i zmiany w zakresie systemu utrzymania i finansowania dróg – w szczególności. Podstawowe znaczenie dla oceny zakwestionowanej regulacji mają systemowe zmiany zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego wynikające z

wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966). Zmiana ta zbiega się w czasie z wejściem w życie zaskarżonego art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dotyczy to zarówno nowych dochodów gmin, jak i zwiększenia ich udziału we wpływach z podatków dochodowych. Proponowano, by udział ten docelowo osiągnął 39,34% podatku od osób fizycznych, a także 5% z podatku od osób prawnych (sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Sprawozdanie Stenograficzne z 59. posiedzenia Sejmu RP w dniu 17 października 2003 r.). W rzeczywistości natomiast art. 4 ust. 3 ustawy zwiększył udział gminy w podatku od osób prawnych do 6,71%.

Ponadto art. 21 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tworzy możliwość uzupełnienia dochodów gmin, w sytuacji gdy zwiększeniu zakresu obowiązków nie towarzyszy wzrost istniejących dochodów. Te postanowienia, uszczegółowione przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005 (Dz. U. Nr 214, poz. 2169), potwierdzają wniosek, że ustawodawca przewidział – co do zasady – mechanizmy zwiększenia (uzupełnienia) dochodów gmin na wypadek otrzymania zadań ustawowych wiążących się z koniecznością ponoszenia nakładów. Znaczenie dla oceny samodzielności finansowej gmin w aspekcie art. 10 ust. 5 ma również fakt przesunięcia (zastąpienia) dużej części dochodów gmin w postaci dotacji do dochodów własnych gminy. Rozwiązanie to zwiększa elastyczność i efektywność gospodarowania środkami gminnymi; umożliwia zatem pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Stworzenie – jednocześnie z przyjęciem na tle niniejszej sprawy powierzenia gminom ustawowego rozwiązania w zakresie utrzymania dróg – od 1 stycznia 2004 r. nowego systemu finansów samorządowych oraz wprowadzenia zmian w art. 13 oraz art. 13b-13g ustawy o drogach publicznych, oznacza, że zmiany dokonano w sposób kompleksowy. Trafnie zwraca uwagę Prokurator Generalny, że jednocześnie zmieniono przepisy o opłatach związanych z korzystaniem z dróg publicznych, które mogą być pobierane przez jednostki samorządowe, np. za parkowanie pojazdów (art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 4 i 7), za przejazd pojazdu nienormatywnego (art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 13c ust. 9), za przejazd przez obiekt mostowy (art. 13 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 13d ust. 5) czy jako opłata dodatkowa (art. 13f). Tym sposobem, wprowadzając nabycie *ex lege* przez gminę własności nowo wybudowanej drogi, stworzono potencjalne nowe uzupełniające źródła finansowania tych dróg, z których będą czerpać gminy.

Z powyższego wynika, że powiększenie majątku gminy własnością przebudowywanych dróg wymagających utrzymania i nakładów na to utrzymanie, a uprzednio należących do innego zasobu własnościowego, wiązało się ze stworzeniem nowego systemu wyposażania gmin w dochody, co może być uznane za zachowanie samej zasady art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W każdym razie, w tym stadium stosowania nowo wprowadzonych przepisów brak jest dowodów pozwalających obalić domniemanie konstytucyjności, a zarazem poddać w wątpliwość racjonalność ustawodawcy.

5. Korzyści społeczności lokalnej jako przeciwwaga ciężarów związanych z nabyciem drogi. Uzyskanie przez gminę nowej drogi lokalnej poprzez mechanizm zaskarżonego art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych umożliwia skierowanie uciążliwego ruchu tranzytowego inną, nową trasą i pozostawienie drogi lokalnej do użytku głównie miejscowego. Mieszkańcy wielu miejscowości są z reguły zainteresowani takim rozwiązaniem, ze względu na bezpieczeństwo i wygodę. Mieszkańcy Sochaczewa o takie

rozwiązanie wręcz zabiegali, protestując przeciw ruchowi tranzytowemu przez miasto. Oznacza to, że bezpieczeństwo i wygoda mieszkańców muszą także być brane pod uwagę jako wyznacznik oceny, czy uzyskanie własności drogi jest tylko niechcianym źródłem ciężarów finansowych, czy też jednocześnie ciężary te znajdują jednak rekompensatę w innych korzyściach społeczności lokalnej. Ta kwestia nie jest też bez znaczenia przy ocenie proporcjonalności ograniczenia samodzielności gminy nabyciem drogi z mocy prawa. Podobnie jak w sprawie o sygn. K 27/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawca, kwestionując zgodność art. 10 ust. 5 z art. 167 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody gminy nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty co do istotnej dysproporcji między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej i gminy, wskazującą na nieadekwatność między nowym zadaniem wynikającym z uzyskania własności drogi a mechanizmem finansowania tego zadania. W analizowanej sprawie wnioskodawca tego nie wykazał. W szczególności, składając na rozprawie kosztorys spodziewanych wydatków, obejmujących zarówno kwoty bieżącego utrzymania drogi (ok. 200 tys. złotych rocznie), jak i kwotę mającą w założeniu służyć sfinansowaniu generalnego remontu drogi przekazanej w stanie zdewastowanym, nie próbowała wykazać, z jakimi kwotami zarządzanie nowymi drogami będzie związane, ani w jakim stopniu realizacja tego obowiązku obciąży budżet gminy. Wnioskodawca nie wykazał przede wszystkim naruszenia równowagi, której brak miałby świadczyć o nieadekwatności ciężarów i zadań rady.

6. Kwestia stanu drogi w momencie przekazania. Zarówno fakt przymusowego przekazania gminie własności drogi, jak i obarczenie gminy obowiązkiem utrzymania dróg przebiegających przez jej terytorium – co do zasady nie stanowi naruszenia konstytucyjnej samodzielności finansowej gminy (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), zwłaszcza że dotyczy to jednoczesnego uwłaszczenia gmin majątkiem nieruchomym i stworzenia lepszych warunków bezpieczeństwa i wygody dla miejscowej społeczności. Drogi, których własność gmina nabywa *ex lege* (por. art. 2a ustawy o drogach publicznych), są drogami, które były utrzymywane w stanie nadającym się eksploatacji, przez dotychczasowego zarządcę, na którym ciążyły w tym zakresie identyczne powinności jak na gminie nabywającej własność spornego odcinka. W tej sytuacji nabycie własności nie powinno się wiązać bezpośrednio z koniecznością czynienia nieoczekiwanych, istotnych nakładów na utrzymanie nabytego odcinka drogi. Koncepcja, zgodnie z którą powiększa się majątek gminy o własność, której wykorzystanie (w interesie przede wszystkim lokalnym) wiąże się z koniecznością wydatków, zasadza się na trafnej, co do zasady, konstrukcji, że uwłaszczenie gminy następuje na nieruchomości (droga) utrzymywanej w należyтым, poprawnym stanie. Koncepcja tego rodzaju co do zasady nie nasuwa zastrzeżeń co do jej konstytucyjności.

Gdyby jednak np. okazało się, że odcinek drogi, jakim gminę uwłaszczono, został przekazany w stanie gorszym niż wynikający ze standardu utrzymania drogi w należyтым stanie przez dotychczasowego zarządcę drogi, to dla uwłaszczonej gminy otwiera się ewentualność sporu odszkodowawczego, wymagającego wykazania zaniedbań czy stopnia dewastacji drogi (co wiąże się z nagłym poziomem wzrostu kosztów jej utrzymania) w okresie, w którym dotychczasowy zarządca drogi wiedział o obligatoryjnej zmianie właściciela i zarządcy. Jednakże nie jest to spór o konstytucyjność przepisu przewidującego obligatoryjne uwłaszczenie gminy zastąpionym odcinkiem drogi, a Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów.

7. Konkludując: w istniejącej sytuacji brak jest uzasadnienia zarzutu pozwalającego na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z uwagi na

naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności finansowej gminy. Sam mechanizm uwłaszczania gmin odcinkami dróg zastępowanymi przez odcinki nowo wybudowane nie nasuwa konstytucyjnych zastrzeżeń, a to ze względu na skorelowanie z mechanizmami pozyskiwania środków na utrzymanie dróg. Kwestia zaś „odpowiedniości” tych środków do potrzeb i ustawowych obowiązków wiążących się z utrzymywaniem dróg nie wyczerpuje się tylko w ocenie konstytucyjności mechanizmu uwłaszczenia określonego w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, lecz także w ocenie – nienależącej do Trybunału Konstytucyjnego – okoliczności faktycznych związanych z wykonaniem konkretnego wypadku uwłaszczenia, stanu przekazanej drogi (ewentualne uchybienie powinności utrzymania przekazywanej drogi w należyтым stanie przez dotychczasowego zarządcę).

8. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.