

159/11/A/2007

WYROK

z dnia 19 grudnia 2007 r.

Sygn. akt K 52/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 grudnia 2007 r., wniosku Rady Miasta Chorzów o zbadanie zgodności:

art. 1 ust. 1a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.), w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124), z art. 32 i art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 1 ust. 1a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 155, poz. 1297 i Nr 172, poz. 1440, z 2006 r. Nr 12, poz. 61 oraz z 2007 r. Nr 23, poz. 136 i Nr 99, poz. 666) jest zgodny z art. 32 i art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 8 czerwca 2004 r. Rada Miasta Chorzowa wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 1a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.; dalej: ustawa o KFD) w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2007 r. w Dz. U. Nr 245, poz. 1815.

ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124), z art. 2, art. 32 i art. 167 ust. 1 Konstytucji, oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

W uzasadnieniu Rada Miasta Chorzowa stwierdziła, że jest legitymowana do złożenia wniosku, gdyż jest miastem na prawach powiatu, przez które przebiega droga krajowa. Kwestionowany przepis, pomimo iż drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, wyłącza możliwość finansowania tych dróg, przebiegających przez miasta na prawach powiatu, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD lub Fundusz). W miastach na prawach powiatów zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi są finansowane z budżetów tych miast. Koresponduje to z treścią art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którą zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w miastach na prawach powiatów jest prezydent miasta.

Wnioskodawca twierdzi, że przepisy dotyczące finansowania dróg krajowych zarządzanych przez prezydentów miast na prawach powiatów nie odpowiadają zasadzie przyzwoitej legislacji, co jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis wyłącza możliwość finansowania ze środków KFD dróg krajowych na terenie miasta na prawach powiatu, co jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji (zasadą równości). Powstają bowiem dwie kategorie uczestników życia publicznego, z których jedna jest dyskryminowana przez władze publiczne. Zadania miast na prawach powiatów w odniesieniu do dróg krajowych (mimo ich przebiegu przez miasto na prawach powiatu i wykorzystania ich także dla ruchu lokalnego) w większości mają charakter zadań ogólnokrajowych i służą realizacji interesu ogólnego, a nie interesu danej wspólnoty samorządowej szczebla lokalnego. Wyłączenie miast na prawach powiatu z ogólnego mechanizmu finansowania dróg krajowych przez KFD powoduje znaczne uszczuplenie budżetów tych miast i narusza interesy ich mieszkańców.

Takie rozwiązanie jest sprzeczne również z art. 167 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 EKST. Przepisy te nakazują zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego środków na finansowanie zadań odpowiednich do realizacji tych zadań. Wyłączenie możliwości finansowania dróg krajowych na terenie miast na prawach powiatu ze środków KFD oznacza brak mechanizmów finansowania tego zadania. Dodatkowo wnioskodawca wskazuje, iż daniny publiczne związane z korzystaniem z pojazdów mechanicznych (akcyza, opłata paliwowa) płać przede wszystkim mieszkańcy dużych miast – miast na prawach powiatów. Kwestionowane rozwiązanie pozbawia wspólnoty samorządowej możliwości korzystania ze środków z tychże danin pochodzących, a daniny te stanowią między innymi środki KFD (art. 39 ustawy o KFD).

2. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 23 listopada 2004 r. (sygn. Tw 25/04) odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie, w jakim Rada Miasta Chorzowa wniosła o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1a ustawy o KFD) z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Na skutek zażalenia wnioskodawcy z 3 grudnia 2004 r., Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 listopada 2005 r. uwzględnił zażalenie w zakresie odnoszącym się do badania zgodności art. 1 ust. 1a ustawy o KFD z art. 32 Konstytucji, zaś w zakresie stwierdzenia zgodności wskazanego przepisu z art. 2 Konstytucji – nie uwzględnił zażalenia.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 września 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że zakwestionowane przez Radę Miasta Chorzowa przepisy ustawy o KFD) są zgodne z art. 32 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu

Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Marszałek Sejmu w uzasadnieniu stwierdził, że zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 32 Konstytucji jest niezasadny. Przepis stanowi podtrzymanie zasady, iż środki finansowe wydatkowane na podstawie ustawy o autostradach przeznaczone są jedynie na zadania realizowane przez jednostki administracji rządowej. Celem takiego rozwiązania jest koncentracja środków budżetowych na realizacji budowy autostrad oraz dróg krajowych pomiędzy większymi miastami. Jest to także ze strony ustawodawcy wyraz ochrony konstytucyjnych wartości, jakimi są równowaga budżetowa oraz dbałość o stan finansów państwa. Gminy co do zasady nie posiadają kompetencji w zakresie dróg krajowych. Pewnym wyjątkiem faktycznym, ale nie prawnym, są miasta na prawach powiatu, które z racji wykonywania kompetencji samorządu powiatowego wykonują także kompetencje dotyczące dróg krajowych położonych na ich obszarze działania. Takie rozwiązanie wydaje się jednak raczej przywilejem niż przejawem naruszenia zasady równości, chociażby ze względu na zwiększone dochody przeznaczone na ten cel oraz możliwość zadbania o wszystkie kategorie dróg położonych na terenie miasta (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych).

Wniosek Rady Miasta w zakresie niezgodności wskazanych przepisów z art. 167 Konstytucji nie daje żadnych podstaw do obalenia domniemania konstytucyjności tychże regulacji. Wnioskodawca nie wykazał, że nie jest w stanie realizować swoich zadań bez dodatkowych dochodów, ani też nie udowodnił tezy, że brak kompetencji do otrzymania dotacji z KFD uniemożliwił mu wykonywanie nałożonych zadań. Nie wykazał także naruszenia zasady równowagi zadań do środków wynikającej z art. 167 ust. 4 Konstytucji. W związku z tym, w opinii Marszałka Sejmu, brak jest uzasadnienia pozwalającego na obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 20 listopada 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1a ustawy o KFD) jest zgodny z art. 32 i art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 9 ust. 2 ESKL).

W uzasadnieniu dokonał analizy otoczenia prawnego zaskarżonego przepisu. Stwierdził, że pojęcie „drogi krajowe” zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, ze zm.; dalej: ustawa o drogach). Pojęcie to związane jest z funkcją poszczególnych dróg publicznych w sieci drogowej, a rodzaje dróg zaliczanych do kategorii dróg krajowych określa art. 5 ust. 1 ustawy o drogach. Ulice w ciągu dróg krajowych także należą do kategorii dróg krajowych, a drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Mimo to, w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) finansowane są z budżetów tych miast (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz. U. Nr 267, poz. 2251). Z porównania tej normy z treścią kwestionowanego przepisu wynika, że spośród dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatu ze środków KFD finansowane są tylko autostrady i drogi ekspresowe, jako te drogi krajowe, których nie dotyczy wyłączenie sformułowane w kwestionowanym przepisie. Zarazem ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach samorządu) wskazuje, że dochody tych jednostek – oprócz dochodów własnych i dotacji celowych z budżetu państwa – stanowi także subwencja ogólna (art. 3 ust. 1). Art. 26 ustawy o dochodach samorządu stanowi, iż w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej, która przeznaczona jest między innymi na dofinansowanie

budowy, modernizacji, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zarzut stawiany przez wnioskodawcę w stosunku do art. 1 ust. 1a ustawy o KFD jest niezasadny, gdyż kwestionowany przepis nie wprowadza zróżnicowania sytuacji prawnej gmin. Faktem jest, że miasta na prawach powiatu finansują bezpośrednio (z własnych budżetów) zadania związane z budową, przebudową, remontami, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami krajowymi (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) w granicach danej jednostki samorządu terytorialnego. I to na ten cel (oraz na finansowanie dróg wojewódzkich w swoich granicach) miasta na prawach powiatu otrzymują z budżetu państwa część drogową subwencji ogólnej. Takie same zadania w granicach innych gmin finansowane są natomiast przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem GDDKiA, a nie przez same gminy. I to w ramach środków finansowych, pozostających w dyspozycji administracji rządowej, wydzielona została pewna pula (w postaci Funduszu) przeznaczona na finansowanie dróg krajowych – w takim zakresie, w jakim zadanie to realizuje administracja rządowa, czyli obejmującym finansowanie autostrad i dróg krajowych na terenie całego kraju oraz finansowanie pozostałych dróg krajowych w granicach gmin niebędących miastami na prawach powiatu. Nie są to więc środki przeznaczone na dofinansowanie zadań realizowanych przez inne podmioty. Finansowanie dróg krajowych – i to tylko tych, które nie są autostradami ani drogami ekspresowymi – zostało podzielone w ten sposób, że w granicach miast na prawach powiatu zadania te finansowane są z budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego, wspieranych subwencją z budżetu państwa, a na obszarze pozostałych gmin owe zadania finansuje organ administracji rządowej z własnych środków. Takie zróżnicowanie nie wynika jednak z zakwestionowanego przepisu. Przepis ten wyodrębnia jedynie w skali kraju środki, jakimi administracja rządowa dysponuje na realizację własnych zadań związanych z finansowaniem dróg krajowych. Nie można zatem mówić o braku prawnej równości gmin o różnym statusie – to jest gmin stanowiących miasta na prawach powiatu i pozostałych gmin (tzw. gmin wiejskich) i gmin o statusie miasta, które nie jest jednak miastem na prawach powiatu – w zakresie dostępu do środków Funduszu. Tym samym nie można uznać, iż kwestionowana regulacja narusza zasadę równości.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, analizowany przepis – w połączeniu z regulacją zawartą w ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego i ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – stanowi unormowanie, które różnicuje źródła finansowania takich samych zadań w zależności od tego, czy zadania są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, jakimi są miasta na prawach powiatu (w tym przypadku źródłem finansowania jest budżet danej jednostki wspomagany częścią drogową subwencji ogólnej), czy organ administracji rządowej, realizujący owe zadania na obszarze pozostałych gmin (tu źródłem finansowania jest Fundusz). Jest to jednak tylko zróżnicowanie formalne. Decydujące znaczenie dla oceny konstytucyjności analizowanej regulacji ma natomiast kwestia, czy regulacja ta gwarantuje odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Kwestionowany przepis nie wprowadza żadnych zmian w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego ani źródeł finansowania tych zadań, ale jedynie zmienia sposób finansowania zadań realizowanych przez administrację rządową. Nie można zatem twierdzić, że nowa regulacja *per se* uniemożliwia gminom będącym miastami na prawach powiatu zapewnienie odpowiedniego do zadań tych jednostek udziału w dochodach publicznych.

W tym kontekście można jedynie rozważać, czy nowy mechanizm finansowania zadań administracji rządowej nie stwarza dysproporcji między zakresem zadań i dochodów

teżże administracji oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca nie przedstawia jednak żadnych argumentów, które pozwoliłyby na ustalenie, że zaistniała taka dysproporcja. W uzasadnieniu brak jest danych, która umożliwiłyby przeprowadzenie analizy wszystkich dochodów gmin i ewentualnie wskazanie, że udział gminy będącej miastem na prawach powiatu w dochodach publicznych nie jest odpowiedni do zadań takiej jednostki. Nie zostało nawet wskazane, w jakim stopniu część drogowa subwencji ogólnej pokrywa nakłady na infrastrukturę dróg krajowych w granicach Chorzowa. Nie ma również określenia, na ile nakłady te są zwiększone ze względu na ponadlokalną funkcję tychże dróg. W takim stanie rzeczy – w opinii Prokuratora Generalnego – brak jest podstaw do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego unormowania.

II

Na rozprawie 19 grudnia 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia i treść kwestionowanego przepisu.

1.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w pierwszej kolejności ustalić należy zakres zaskarżenia. Biorąc pod uwagę wniosek Rady Miasta Chorzowa, a także postanowienie Trybunału z 23 listopada 2004 r. (sygn. Tw 25/04), przedmiotem analizy jest art. 1 ust. 1a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.; dalej: ustawa o KFD), badany w aspekcie jego zgodności z art. 32 i art. 167 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

1.2. Zgodnie z art. 1 ust. 1a ustawy o KFD, „ustawa określa także zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, zwanego dalej «Funduszem», z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast”. Kwestionowany ust. 1a został dodany do art. 1 ustawy o KFD przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124). Zmiana ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. W pierwotnej wersji projektu ustawy kwestionowany przepis miał następujące brzmienie: „ustawa określa także zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, o którym mowa w rozdziale 6, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu”. Ostateczny kształt analizowanego przepisu został sformułowany w wyniku poprawki Senatu. Do wcześniej uchwalonej przez Sejm treści ustawy dodany został następujący fragment: „(...) finansowanych z budżetów tych miast”. Jak wynika z uzasadnienia uchwały Senatu RP z 7 listopada 2003 r. w sprawie zmiany ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Senat doprecyzował wskazany przepis.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, istotą zaskarżonej regulacji jest to, iż art. 1 ust. 1a ustawy o KFD uniemożliwił finansowanie z Krajowego Funduszu Drogowego dróg

krajowych przebiegających przez miasta na prawach powiatu. Drogi te mają być finansowane z budżetów tych miast. Wnioskodawcy kwestionują więc w zasadzie nie całą treść wskazanego przepisu, ale jego część. Część ta ustanawia wyjątek od zasady przewidzianej w ustawie o KFD, zgodnie z którą drogi krajowe (w tym autostrady) są finansowane ze środków KFD. Kwestionowany jest zatem wyjątek od zasady, tj. fragment przepisu w brzmieniu: „z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast”.

2. Kontekst normatywny.

2.1. Kwestionowany przepis, w szerszym ujęciu normatywnym, dotyczy dwóch podstawowych zagadnień, wymagających analizy. Po pierwsze – ogólnych zasad finansowania budowy dróg krajowych, a po drugie – środków finansowych miast na prawach powiatu przeznaczonych na cele związane z drogami krajowymi.

Pojęcie „drogi krajowe” zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych). Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Ulice leżące w ciągu tych dróg należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Wskazane w kwestionowanym przepisie „drogi krajowe” są zatem jednym z rodzajów dróg publicznych w Polsce. Zgodnie z art. 5 ustawy o drogach publicznych, do dróg krajowych zalicza się: 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; 2) drogi międzynarodowe; 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów); 5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych; 6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich; 7) drogi o znaczeniu obronnym.

Ważne znaczenie dla zaliczenia określonej drogi do kategorii dróg krajowych ma delegacja ustawowa zawarta w art. 5 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Upoważnia ona do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu (w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej), po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast, w zakresie zaliczenia drogi do kategorii dróg krajowych. Wytyczne co do treści rozporządzenia stanowią kryteria określone w art. 5 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W rozpatrywanej sprawie podstawowe znaczenie ma kategoryzacja dróg w miastach na prawach powiatu. Zgodnie z treścią powyższych unormowań, następuje ona w wyniku szczegółowych konsultacji i po zasięgnięciu opinii rad miast na prawach powiatu.

Minister właściwy do spraw transportu po zasięgnięciu opinii właściwych zarządów województw, a w miastach na prawach powiatu – właściwych prezydentów miast, w drodze rozporządzenia, ustala przebieg istniejących dróg krajowych, w celu zapewnienia ciągłości dróg krajowych (art. 5 ust. 3 ustawy o drogach publicznych). Na podstawie tego przepisu Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie 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). W załączniku nr 5 (pkt 13) jako droga krajowa w Chorzowie – mieście na prawach powiatu Chorzowa (wnioskodawcy) – została wskazana ul. Katowicka (od

granicy miasta – do granicy miasta). Rada Miasta Chorzowa jest zatem podmiotem legitymowanym do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zaliczenie konkretnie wskazanej drogi (ul. Katowickiej) do kategorii dróg krajowych, skutkuje tym, że środki finansowe na modernizację, budowę i przebudowę tej drogi będą musiały pochodzić z budżetu Chorzowa – miasta na prawach powiatu.

2.2. Inną kwestią wymagającą na wstępie wyjaśnienia jest określenie statusu miasta na prawach powiatu. To bowiem te jednostki samorządu terytorialnego zostały wyłączone z finansowania dróg krajowych ze środków KFD.

Prawa powiatu przysługują miastom, które 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100. 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (art. 91 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje: 1) rada miasta, 2) prezydent miasta. Ważne w kontekście rozpatrywanej sprawy jest to, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

Status miasta na prawach powiatu jest złożony: z jednej strony wykonuje ono wszystkie funkcje gminy, z drugiej – realizuje zadania powiatowe. Prezydent miasta na prawach powiatu pełni jednocześnie funkcje starosty, wykonując szereg kompetencji z zakresu administracji rządowej.

2.3. Kwestionowany przepis powinien zostać poddany analizie w szerszym kontekście, innych – ściśle z nim związanych – regulacji prawnych. W szczególności, oprócz ustaw o drogach publicznych i ustawy o samorządzie powiatowym, dotyczy to:

1) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.; dalej: ustawa o finansowaniu infrastruktury);

2) art. 3 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Treść kwestionowanego art. 1 ust. 1a ustawy o KFD koresponduje bezpośrednio z brzmieniem art. 3 ust. 3 ustawy o finansowaniu infrastruktury. Zgodnie z tą regulacją, w granicach miast na prawach powiatu, zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) finansowane są z budżetów tych miast. Zgodnie zaś z kwestionowanym przepisem, drogi krajowe niebędące autostradami i drogami ekspresowymi (jako jeden z rodzajów dróg publicznych) finansowane są z budżetów miast na prawach powiatu. Przepisy te stanowią wzajemne dopełnienie (a w części nawet powtórzenie) regulacji prawnej związanej z finansowaniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu.

Istotnym kolejnym uzupełnieniem zasad finansowania niektórych dróg krajowych w miastach na prawach powiatów są regulacje przewidziane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Należy przypomnieć, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z

budżetu państwa (art. 3 ustawy). Drogi dofinansowywane są przede wszystkim z subwencji ogólnej.

Zgodnie z art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej. Wysokość rezerwy subwencji ogólnej stanowi suma ściśle określonych w ustawie kwot. Środki tam zgromadzone przeznacza się na dofinansowanie między innymi inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r., a także na budowę, modernizację, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. Rezerwą taką dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Z takiego brzmienia przepisów wynika, że – inne niż autostrady i drogi ekspresowe – drogi krajowe w miastach na prawach powiatu dofinansowywane są z subwencji ogólnej. Na wysokość tej subwencji wpływ mają także jednostki samorządu terytorialnego, wydając wspomnianą wyżej opinię.

2.4. Po dokonaniu analizy zaskarżonego przepisu w kontekście innych powiązanych regulacji prawnych, należy stwierdzić, że finansowanie dróg krajowych (i to tylko tych, które nie są autostradami ani drogami ekspresowymi) – zostało podzielone w ten sposób, że w granicach miast na prawach powiatów zadania te finansowane są z budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego, wspieranych subwencją ogólną z budżetu państwa, a na obszarze pozostałych gmin owe zadania finansuje organ administracji rządowej z własnych środków (KFD). Nie ulega wątpliwości, że oba wskazane źródła finansowania (dotacja i środki z KFD) są zasilane ze środków publicznych.

3. Problem naruszenia art. 32 Konstytucji (zasada równości).

3.1. Biorąc pod uwagę treść kwestionowanego przepisu i kontekst normatywny, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 1 ust. 1a ustawy o KFD jest zgodny z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Art. 32 Konstytucji składa się z dwóch ustępów, w brzmieniu: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, wówczas możemy mieć do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania (por. wyroki TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 OTK ZU nr 2/1999, poz. 24 oraz z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47). Najważniejszego znaczenia nabiera ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać

ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna, wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im niższa jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, których dotyczy dokonywane zróżnicowanie, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, według których następuje to zróżnicowanie; tym większa powinna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyrok o sygn. SK 14/04).

3.2. Dokonując oceny zakwestionowanej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności ustalić wspólną cechę istotną, według której rozpatrywane będzie równe traktowanie określonych podmiotów prawa.

W obecnym kształcie modelu samorządu terytorialnego, wyróżnia się dwa rodzaje gmin: 1) gminy stanowiące miasta na prawach powiatu oraz 2) gminy pozostałe (tzw. zwykłe, określane również jako wiejskie, bądź miejskie, niemające praw powiatu).

Wspólną cechą tych dwóch rodzajów jednostek samorządu terytorialnego jest to, że jedno i drugie wykonują zadania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Miasta na prawach powiatu są bowiem przede wszystkim gminami (co *expressis verbis* wynika z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Natomiast istotną cechą różniącą miasta na prawach powiatu od pozostałych gmin jest to, że dodatkowo wykonują one zadania powiatu. Konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że do miast na prawach powiatu w pierwszej kolejności stosuje się przepisy dotyczące gmin, a w zakresie, w którym miasta te wykonują zadania powiatu, mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące powiatów (por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 197). W aktualnie funkcjonującym modelu samorządu terytorialnego w Polsce wyraźnie widać zróżnicowanie. Zatem miasta na prawach powiatu (jako specyficzne gminy) oraz pozostałe gminy (zwykłe) – mogą być traktowane odmiennie. Taki podział stanowi o celowym zróżnicowaniu prawnym tych jednostek samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Można zatem przyjąć, że miasta na prawach powiatu i inne gminy mogą być (i w praktyce są) odrębnie traktowane w wielu sprawach.

Nie można także twierdzić, że w analizowanym przypadku występuje nierówność gmin (tzw. gmin zwykłych i miast na prawach powiatu) w zakresie dostępu do środków publicznych. Zróżnicowanie formalne w zakresie dostępu do środków publicznych przeznaczonych na finansowanie dróg może być podyktowane zróżnicowaniem zadań i funkcji gmin zwykłych i miast na prawach powiatu. Tym samym nie można uznać, że w następstwie obowiązywania kwestionowanej regulacji doszło do naruszenia zasady równości. Kwestionowany przepis pozostaje więc w zgodzie z art. 32 Konstytucji.

3.3. Istotne znaczenie w kontekście zasady równości ma również ustalenie, jaki podmiot jest zarządcą danej kategorii drogi. Wiążą się z tym bowiem określone konsekwencje prawno-finansowe. Aktualnie funkcjonujące rozwiązania prawne w zakresie finansowania dróg krajowych w miastach na prawach powiatu obowiązują od 1 stycznia 1999 r., czyli od reformy ustrojowej samorządu terytorialnego w Polsce (por. art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, ze zm.).

Zgodnie z art. 19 ustawy o drogach publicznych, organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Co do zasady, zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dróg powiatowych – zarząd

powiatu, dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wyjątki określone zostały w art. 19 ust. 3, 5 i 8 ustawy o drogach publicznych. W kontekście rozpatrywanej sprawy jest istotne to, że w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych). Do zarządcy drogi należy między innymi opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora, utrzymanie nawierzchni drogi (por. art. 20 ustawy o drogach publicznych). Skoro zatem prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcje zarządcy wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), to naturalną konsekwencją jest to, że finansowanie dróg publicznych (w tym krajowych) może być przekazane tej jednostce samorządowej, która zarządza drogami. Inne drogi krajowe (w tym przebiegające przez gminy wiejskie) mają odrębnego zarządcę – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Środki z KFD przeznaczone na finansowanie dróg krajowych pochodzą między innymi z przychodów pobieranych przez GDDKiA (por. art. 39b ustawy o KFD).

W tej sytuacji można stwierdzić, że nastąpiło uzasadnione zróżnicowanie prawne miast na prawach powiatu i innych gmin w zakresie finansowania dróg krajowych. Ustawodawca wyraźnie wskazał bowiem na zarządców dróg krajowych w Polsce. Miasta na prawach powiatu i inne gminy nie są zarządcami takich samych kategorii dróg. Do zarządcy należy zaś, między innymi, finansowanie i utrzymanie nawierzchni dróg. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie miast na prawach powiatu i innych gmin w zakresie finansowania dróg krajowych nie narusza art. 32 Konstytucji.

Ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody, wyraźnie wskazał, iż zarządcami dróg krajowych są dwa podmioty – co do zasady GDDKiA, oraz – w drodze wyjątku – prezydent miasta na prawach powiatu (w odniesieniu do dróg publicznych, ale tylko w granicach tych miast oraz z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych).

4. Problem naruszenia art. 167 Konstytucji (zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego).

4.1. Art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Wskazany przepis ustanowił zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.

4.2. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdy ogół dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom (por. wyrok TK z 24 listopada 1998 r., sygn. K. 22/98 OTK ZU nr 7/1998, poz. 115). Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych – które to sytuacje występują bardzo rzadko – trudno byłoby badać

rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko w oparciu o kryterium faktycznej wydajności fiskalnej źródeł dochodów, zwłaszcza w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku jednego samorządu (por. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86). Okoliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione. Uznanie zatem, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby okazało się, że kwestionowane regulacje uniemożliwiają zapewnienie gminom „odpowiedniego” do ich zadań udziału w dochodach publicznych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawca, zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinien przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 31 maja 2005 r. sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54).

4.3. Kwestionowany przepis, wraz z innymi powiązanymi z nim regulacjami prawnymi, stanowi unormowanie, które jedynie różnicuje źródła finansowania zadań związanych z drogami krajowymi, w zależności od tego, czy zadania te realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, jakimi są miasta na prawach powiatu, czy też przez organ administracji rządowej – KFD. W pierwszym przypadku źródłem finansowania jest budżet miasta na prawach powiatu, uzupełniany drogową subwencją ogólną, w drugim zaś – środki finansowe zapewnia KFD. Należy zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że jest to jednak tylko zróżnicowanie formalne, a decydujące znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu ma kwestia, czy regulacja ta gwarantuje odpowiednie proporcje pomiędzy udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadającym miastom na prawach powiatu.

Należy stwierdzić, iż w tym zakresie wnioskodawca nie przedstawił żadnych argumentów, które pozwoliłyby na ustalenie, że sposób finansowania dróg krajowych w miastach na prawach powiatu powoduje oczywistą dysproporcję pomiędzy zakresem zadań a poziomem dochodów. Wnioskodawca nie wskazał także na szczegółowe dane, które umożliwiłyby przeprowadzenie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy będącej miastem na prawach powiatu w dochodach publicznych i wykazanie, że ich udział nie jest odpowiedni do zadań gminy. Do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie wystarczy samo stwierdzenie braku dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego wystarczających do optymalnej realizacji wszystkich jej zadań publicznych. Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie przesądza o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej (por. wyrok TK z czerwca 2001 r., sygn. K. 20/00 OTK ZU nr 5/2001, poz. 119).

Podstawę do stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą zatem stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. W analizowanym przypadku, zdaniem

Trybunału Konstytucyjnego, takich dysproporcji nie można stwierdzić. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Nie można zatem stwierdzić, że art. 1 ust. 1a ustawy o KFD jest sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

5. Problem naruszenia art. 9 ust. 2 EKSL.

Wyrazem tendencji do ujednolicania kształtu samorządu terytorialnego w Europie jest akt Rady Europy – EKSL. Karta ta ma służyć także gwarantowaniu podstaw demokracji lokalnej. Wnioskodawca wiąże treść art. 167 ust. 1 Konstytucji z art. 9 ust. 2 EKSL, zgodnie z którym: „wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo”. Powiązanie takie jest zasadne, gdyż przepisy EKSL odsyłają w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do Konstytucji i innych przepisów krajowych. Same nie zawierają więc konkretnej, normatywnej treści, ale powinny być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów i – w kontekście przepisów Konstytucji – umacniają twierdzenia wnioskodawców. Wzorzec ten niewątpliwie pokrywa się z wzorcem wynikającym z art. 167 Konstytucji i nie wymaga odrębnej analizy (por. wyrok TK z 20 marca 2007 r. sygn. K 35/05 OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28). Określony w art. 9 ust. 2 EKSL warunek dostosowania wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu uprawnień, wynikających z Konstytucji oraz z pozakonstytucyjnych norm prawnych, nakłada na władze państwowe obowiązek wyposażenia społeczności lokalnych w źródła środków finansowych bądź też bezpośrednio w środki finansowe, których wysokość powinna co najmniej gwarantować im realizację zadań (por. M. Kotulski, *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s 123). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, można zatem stwierdzić, że kwestionowany art. 1 ust. 1a ustawy o KFD jest także zgodny z art. 9 ust. 2 EKSL.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.