

8/1/A/2008

WYROK
z dnia 28 lutego 2008 r.
Sygn. akt K 43/07*



W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 lutego 2008 r., połączonych wniosków Rady Miejskiej w Brwinowie i Rady Miasta Podkowy Leśnej o zbadanie zgodności:

art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.), rozumianego jako nakładający na gminę obowiązek wypłaty odszkodowania za nieruchomości zajęte pod drogi gminne oraz drogi lokalne miejskie, jakie istniały przed dniem 1 stycznia 1999 r., z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 52, poz. 632, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1312 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 100, poz. 1084, Nr 111, poz. 1194 i Nr 145, poz. 1623) jest zgodny z art. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 2 maja 2007 r. Rada Miejska w Brwinowie wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) o zbadanie zgodności art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 marca 2008 r. w Dz. U. Nr 40, poz. 239.

Wnioskiem z 11 września 2007 r. Rada Miasta Podkowy Leśnej wystąpiła do TK z wnioskiem tożsamym do złożonego przez Radę Miejską w Brwinowie, zarówno co do *petitum*, jak i uzasadnienia.

Zarządzeniem Prezesa TK z 15 listopada 2007 r. oba wnioski zostały połączone do wspólnego rozpoznania z uwagi na ich przedmiotową tożsamość.

2. Art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających nakłada na gminę obowiązek wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne w odniesieniu do dróg będących 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi. Art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających, zaskarżony jako przepis pozostający w związku z art. 73 ust. 2 pkt 1, stanowi, że 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie stają się drogami gminnymi. Uchybienie wskazanym wyżej przepisom Konstytucji polega, zdaniem wnioskodawczyń, na tym, że na skutek dokonywanej przez sądy administracyjne rozszerzającej wykładni art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających obowiązek odszkodowawczy gminy za nieruchomości zajęte pod budowę dróg publicznych rozciągnięty został nie tylko na te nieruchomości, które zostały zajęte pod drogi gminne, ale również na te, które zostały zajęte pod drogi lokalne miejskie. Tymczasem drogi lokalne miejskie – w świetle jednoznacznego brzmienia art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających – zostały zaliczone przez ustawodawcę do dróg gminnych dopiero od 1 stycznia 1999 r. Na tej podstawie wnioskodawczynie uznają, że nie ma wątpliwości co do tego, iż obowiązek zapłaty odszkodowania przez gminę nie dotyczy nieruchomości zajętych pod drogi lokalne miejskie. Jednolita linia orzecznicza prezentowana przez sądy administracyjne podważa relację normatywną między art. 73 ust. 2 pkt 1 a art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających. Ten ostatni przepis zawiera, w ocenie wnioskodawczyń, autentyczną wykładnię pojęcia dróg gminnych obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. Tym samym wyklucza uznanie użytego w art. 73 ust. 2 pkt 1 pojęcia dróg gminnych za obejmujące również drogi lokalne miejskie. Tymczasem sądy administracyjne, których orzecznictwo zostało we wnioskach zilustrowane wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 września 2002 r., sygn. akt SA/Łd 2226/01, stoją na stanowisku, że art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających ma charakter wyłącznie deklaratoryjny i porządkuje jedynie nomenklaturę, dostosowując w ten sposób nieaktualną kategoryzację dróg zawartą w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych do nowej struktury ustrojowej samorządu terytorialnego. Skoro od wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.) podstawową jednostką podziału terytorialnego jest jednolita strukturalnie gmina, nie ma podstaw do wyróżniania dróg gminnych w gminach i dróg lokalnych miejskich w miastach i dzielnicach. W związku z tym art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających nakłada na wszystkie gminy, władające 31 grudnia 1998 r. nieruchomościami niestanowiącymi ich własności, a zajętymi pod gminne drogi publiczne – w tym drogi lokalne miejskie – obowiązek wypłaty odszkodowania.

Zaprezentowana wykładnia sądowa art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających narusza, w ocenie wnioskodawczyń, konstytucyjną zasadę rzetelnej legislacji, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego.

3. Naruszenie art. 2 Konstytucji we wskazanym wyżej zakresie skutkuje, zdaniem wnioskodawczyń, rozszerzeniem ustawowego zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. W parze z nieuniknionym z tego tytułu wzrostem wydatków nie idzie wzrost udziału gminy w dochodach publicznych. Według wnioskodawczyń, stanowi to rażąca dysproporcję między nałożonymi na gminy obowiązkami – przynajmniej w zakresie pokrycia obowiązku odszkodowawczego w odniesieniu do lokalnych dróg miejskich – a ich udziałem w dochodach publicznych od 1 stycznia 1999 r. Narusza to zasadę adekwatności udziału gmin w dochodach publicznych w stosunku do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji) i

obowiązek państwa odpowiedniego podziału dochodów publicznych przy zmianach w zakresie zadań i kompetencji (art. 167 ust. 4 Konstytucji).

4. W piśmie z 14 lutego 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W ocenie Prokuratora, zakwestionowane przez wnioskodawczynię przepisy są zgodne z powołanymi wzorcami kontroli.

Zasadnicze rozważania Prokuratora odnośnie do zarzutów sformułowanych we wnioskach poprzedzone zostały przywołaniem szerszego kontekstu normatywnego, w jakim mieszczą się zakwestionowane przepisy. Prokurator przypomniał również, że art. 73 przepisów wprowadzających był już przedmiotem kontroli Trybunału z punktu widzenia sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi gminne. Trybunał Konstytucyjny stwierdził każdorazowo zgodność zaskarżonych regulacji z Konstytucją (wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60 i z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66).

Główny zarzut wnioskodawczyń dotyczy naruszenia zasady rzetelnej legislacji. Zarzut ten, w ocenie Prokuratora, nie znajduje jednak uzasadnienia. Zasada rzetelnej legislacji, a szczególnie wywodzony z niej nakaz określoności stanowionego prawa, zobowiązuje ustawodawcę do tworzenia jasnych i precyzyjnych przepisów. Nie wyklucza jednak możliwości posługiwania się zwrotami niedookreślonymi, o ile możliwe jest ustalenie znaczenia przepisu przy zastosowaniu ogólnie aprobowanych technik wykładni. W ocenie Prokuratora, norma zawarta w zakwestionowanych przepisach jest jednolicie interpretowana przez sądy administracyjne (co potwierdzają same wnioskodawczynię), co znaczy, że możliwe jest wyjaśnienie jej treści. W związku z tym nie ma wątpliwości odnośnie do wskazania podmiotu właściwego do wypłaty odszkodowań za drogi lokalne miejskie. Prokurator podkreśla także zgodność wykładni sądowej z celami ustawy – przepisy wprowadzające.

Nie zasługuje na uwzględnienie, w opinii Prokuratora, także drugi z przedstawionych zarzutów dotyczący naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Prokurator wskazuje, że wnioskodawczynię nie kwestionują nabycia *ex lege* własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, a jedynie fakt obciążenia ich odpowiedzialnością odszkodowawczą za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne stanowiące kategorię dróg lokalnych miejskich, co stanowi, zdaniem wnioskodawczyń, nałożenie na gminy nowego zadania bez zapewnienia odpowiednich środków na jego realizację. Prokurator dowodzi, że przede wszystkim obowiązek ten nie jest nowy, bo pomimo że ustawodawca nie uchwalił przepisów, które stanowiłyby podstawę do komunalizacji dróg, to przecież od reaktywacji gminy w 1990 r. sprawy związane z drogami gminnymi od początku zaliczono do zadań gminnych. O przynależności tych spraw do zadań własnych gminy świadczą również przepisy 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.) zawierające szczegółowe wyliczenie obowiązków gminy w zakresie dróg gminnych i lokalnych miejskich. Obowiązki te stały się jej zadaniami własnymi. W celu realizacji tych zadań gminy nabywały na własność nieruchomości zajęte pod drogi gminne, co, począwszy od 1990 r., było finansowane z ich dochodów własnych.

Prokurator podkreśla, że art. 73 przepisów wprowadzających prowadzi do przysporzenia majątkowego gmin, pomimo że w niektórych wypadkach może zwiększać ich wydatki. Wskazanie we wnioskach, że gminy muszą wypłacać wielomilionowe odszkodowania, nie jest jednak wystarczające do uznania niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Prokurator wskazuje, że w tym samym przepisie ustawodawca zastosował szczególne mechanizmy uwzględniające to, że wypłata odszkodowań może powodować uszczerpiecie majątku gmin. Poza tym, żeby mówić o naruszeniu zasady adekwatności,

konieczne jest uzasadnienie, że zachodzi dysproporcja między nałożonymi na gminę obowiązkami a jej udziałem w dochodach publicznych, co uniemożliwia gminie prawidłową realizację jej zadań własnych, a to można wykazać jedynie w drodze analizy dochodów własnych gminy ze wszystkich przewidzianych prawem źródeł. Powyższe nie znalazło się jednak w argumentacji przedstawionej przez wnioskodawczynię, które nie uzasadniły także, w jaki sposób obowiązek odszkodowawczy zagraża ich samodzielności finansowej.

5. W piśmie z 15 lutego 2008 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie przez Trybunał zakwestionowanego przepisu za zgodny z powołanymi we wnioskach wzorcami konstytucyjnymi.

W ocenie Marszałka, art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających jedynie dostosowuje zastany stan faktyczny do nazewnictwa używanego w ustawie o drogach publicznych. Materialną podstawą uwłaszczenia gmin jest zaś art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających, na mocy którego stały się one właścicielkami nieruchomości zajętych pod drogi (gminne i lokalne miejskie).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady adekwatności, Marszałek argumentuje, że nałożone na gminę zadania nie zostały jej „narzucone”, bo gmina użytkowała nieruchomości zajęte pod drogi także w latach poprzedzających reformę samorządu terytorialnego, mając świadomość, że grunty te stanowią własność osób trzecich. Obowiązek odszkodowawczy, który stał się wymagalny w latach 1999-2005, nie może być traktowany jako zaskakująca zmiana obciążeń finansowych.

Źródła finansowania między innymi tego zadania (zaliczanego do zadań własnych) wskazane zostały w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, ze zm.), która uchwalona została jeszcze przed wejściem w życie przepisów wprowadzających. Uwzględniała ona podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego, wynikający z postanowień przepisów wprowadzających. W świetle orzecznictwa Trybunału, na które powołuje się Marszałek, jedynie analiza źródeł dochodów wnioskodawczyń pozwoliłaby na ewentualne wykazanie nieadekwatności nałożonych obowiązków do udziału w dochodach publicznych. Samo rozszerzenie zadań gminy nie stanowi bowiem naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W uzasadnieniach obu wniosków nie zawarto jednak żadnej argumentacji, poza ogólnymi stwierdzeniami, pozwalającej na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

II

Na rozprawę stawili się umocowani przedstawiciele uczestników postępowania: wnioskodawczyń, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych przesłanych do Trybunału. Przedstawiciel Sejmu uzupełnił ponadto stanowisko odnośnie do zarzutu naruszenia zasad rzetelnej legislacji. W jego ocenie, zarzut ten jest niezasadny. Należy się zgodzić z interpretacją sądów administracyjnych, że art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających ma charakter deklaratoryjny i porządkujący. Świadczy o tym również, zdaniem przedstawiciela Sejmu, umieszczenie go w rozdziale 6 powołanej ustawy zatytułowanym „Przepisy dostosowujące oraz przepisy końcowe”.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem połączonych do wspólnego rozpoznania wniosków Rady Miejskiej w Brwinowie i Rady Miasta Podkowy Leśnej (dalej: wnioskodawczynie) jest niezgodność art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. –Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.1. Trybunał za zasadne uważa powołanie szerszego kontekstu normatywnego, w którym znajduje się zaskarżony przepis. Ogólnie rzecz ujmując, na podstawie art. 73 przepisów wprowadzających doszło, od 1 stycznia 1999 r., do przeniesienia z mocy samego prawa na rzecz Skarbu Państwa bądź właściwych jednostek samorządu terytorialnego własności określonych nieruchomości gruntowych: pozostających 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu, niestanowiących ich własności i zajętych pod drogi publiczne (art. 73 ust. 1). Przejęcie własności odbywa się za odszkodowaniem, które, zgodnie z ust. 2 omawianego przepisu, wypłaca gmina – w odniesieniu do dróg będących 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi (ta właśnie regulacja jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie), zaś w odniesieniu do pozostałych dróg – Skarb Państwa. Odszkodowanie ustala się i wypłaca na zasadach określonych w odrębnych przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości (ust. 4), a podstawę do ustalenia jego wysokości stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, bez uwzględniania wzrostu jej wartości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem (ust. 5). Ustawodawca przewidział także okres do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, po upływie którego roszczenie wygasa – od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. (ust. 4 *in fine*). Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest ostateczna decyzja wojewody (ust. 3).

1.2. W tym miejscu warto także wskazać, że Trybunał miał już okazję wypowiedzieć się na temat istoty powyższej regulacji przy okazji kontroli konstytucyjności między innymi art. 73 ust. 1 i 5 (zob. wyroki z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60 i z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). Wprawdzie kontrola została wówczas przeprowadzona z punktu widzenia sytuacji prawnej właścicieli (TK ocenił zgodność omawianej regulacji między innymi z konstytucyjnymi przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia), jednak sformułowane przez Trybunał tezy zachowują aktualność również w niniejszej sprawie.

W szczególności należy więc przypomnieć, że Trybunał podkreślił, że przed reformą zajęcie nieruchomości pod drogi publiczne miało charakter „faktycznego wywłaszczenia”, odbywającego się w wielu wypadkach bez właściwej podstawy prawnej i w praktyce przesądzającego o przejęciu własności tych nieruchomości przez Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał wskazał na konieczność, w związku z budową nowego ustroju samorządu terytorialnego, uporządkowania przez ustawodawcę stosunków własnościowych przez dostosowanie stanu prawnego do ukształtowanej wcześniej sytuacji faktycznej. W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 11/02 Trybunał podkreślił, że „kwestionowana regulacja jest aktem jednorazowym, którego działanie zostało ograniczone w czasie (nie będzie więc obowiązywać w przyszłości)”, co bezpośredniego wynika z ust. 4 art. 73 przepisów wprowadzających. Analizowany przepis porządkuje zatem stosunki własnościowe, ostatecznie przesądzając o nabyciu własności zajętych nieruchomości przez Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązując jednocześnie te podmioty do wypłaty odszkodowania.

1.3. W niniejszej sprawie zaskarżony jest art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających. Art. 103 przepisów wprowadzających uregulował tryb podziału dróg na poszczególne kategorie. Art. 103 ust. 1 zobowiązał Radę Ministrów do ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. W art. 103 ust. 2 i 3 ustalono zaś, że od 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie stają się drogami gminnymi, zaś dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie, niewymienione w wykazie, o którym mowa w ust. 1, stają się drogami powiatowymi.

2. Zasadniczy zarzut sformułowany we wnioskach dotyczy naruszenia zasady rzetelnej legislacji. Wnioskodawczynie upatrują naruszenia w interpretacji art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających, dokonywanej jednolicie przez sądy administracyjne, która prowadzi, w ocenie wnioskodawczyń, do podważenia relacji normatywnej między tym przepisem a art. 103 ust. 2 powołanej ustawy i nieuprawnionego rozszerzenia pojęcia dróg gminnych obowiązującego do 31 grudnia 1998 r. przez zaliczenie do nich także dróg lokalnych miejskich. Tymczasem definicja dróg gminnych zawarta w art. 103 ust. 2 jednoznacznie wskazuje, że drogi lokalne miejskie zaliczone są do dróg gminnych od 1 stycznia 1999 r. Sądy administracyjne dokonują zatem nieuprawnionej rozszerzającej interpretacji tego przepisu. W uzasadnieniu wniosków wykładnia sądowa przedstawiona została w oparciu o wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 20 września 2002 r., sygn. akt SA/Łd 2226/01 (ONSA nr 1/2004, poz. 7).

Tak sformułowany zarzut wymaga, zdaniem Trybunału, rozważenia kwestii z zakresu właściwości TK. Trybunał niejednokrotnie bowiem podkreślał w swym orzecznictwie, że nie ocenia prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo (zob. wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96). Jednocześnie Trybunał stoi na stanowisku, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania, dlatego przy kontroli konstytucyjności jako punkt wyjścia należy przyjmować takie ich rozumienie, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym. Niezależnie bowiem od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowanie wymaga Konstytucja (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). W pewnych sytuacjach Trybunał może naprawiać tę sytuację, posługując się techniką wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i wskazując właściwe rozumienie ustawy organom je stosującym. Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób niewątpliwy, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź NSA, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Jeżeli zaś tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym sposobem umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (zob. wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się zatem, zdaniem Trybunału, do rozstrzygnięcia dwóch kwestii: po pierwsze, czy zaskarżony przepis odpowiada wymogom rzetelnej legislacji, po drugie – jeżeli odpowiedź na pierwsze pytanie byłaby twierdząca – czy obarczenie gmin obowiązkiem odszkodowawczym za nieruchomości zajęte pod budowę dróg gminnych i lokalnych miejskich nie narusza zasady odpowiedniego udziału tych jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych do przypadających im zadań.

3. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie dokonywał w swych orzeczeniach interpretacji zasad rzetelnej legislacji. Na potrzeby niniejszej sprawy wystarczające będzie zatem przypomnienie, że zasady te obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymogami poprawnej legislacji istotne jest, aby przepis ten był na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i stosowanie (zob. wyroki: z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Zatem niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków służących eliminowaniu niejednorodności w stosowaniu prawa (zob. wyroki: z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103).

Powyższe uwagi już na tym etapie kontroli konstytucyjności podają w wątpliwość zasadność zarzutów sformułowanych we wnioskach. Przede wszystkim adresatem zarzutu naruszenia zasad rzetelnej legislacji może być wyłącznie prawodawca. Istota tej zasady związana jest bowiem z procesem stanowienia prawa, a nie jego stosowania. Zatem sądy czy inne organy stosujące prawo nie mogą naruszać zasad poprawnej legislacji. Tymczasem wnioskodawczynie twierdzą, że zasada ta jest naruszana właśnie przez wykładnię art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających, jaka utrwaliła się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Poza tym zaś, skoro norma zawarta w art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 powołanej ustawy jest jednolicie rozumiana przez sądy administracyjne, co również potwierdzają wnioskodawczynie (zob. m. in. powołany wyżej wyrok NSA z 20 września 2002 r., wyrok NSA z 15 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1155/04, Lex nr 164941, wyrok WSA w Gliwicach z 1 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 649/06, niepubl.), nie mamy do czynienia z sytuacją – w świetle powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału, w której dochodzi do naruszenia rzetelnej legislacji. Zgodnie jednak z poglądem, że w pewnych sytuacjach niekonstytucyjność może być wynikiem określonego rozumienia danego przepisu ukształtowanego, wbrew intencjom ustawodawcy, przez jednolitą praktykę orzeczniczą, Trybunał zbada, czy znajduje uzasadnienie interpretacja zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów dokonywana przez sądy administracyjne.

3.1. Wykładnia sądowa zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów opiera się na założeniu, że obowiązek odszkodowawczy gmin za będące 31 grudnia 1998 r. w ich władaniu nieruchomości zajęte pod gminne drogi publiczne, a niestanowiące ich własności, jest bezsporny. Gminy, w odróżnieniu od powiatów i województw, utworzonych i uwłaszczonych dopiero w wyniku reformy administracyjnej z 1998 r., istniały już od 1990 r. Zatem art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających nakłada na wszystkie gminy obowiązek wypłaty odszkodowania, zarówno w odniesieniu do publicznych dróg gminnych, jak i lokalnych miejskich. Zakres tego obowiązku wynika z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających, który ma charakter deklaratoryjny, bo, zastępując drogi gminne oraz lokalne miejskie zbiorczą kategorią dróg gminnych, dostosował jedynie nieaktualną kategoryzację dróg zawartą w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60; dalej: ustawa o drogach publicznych) do nowego modelu ustrojowego władzy lokalnej, której podstawową jednostką jest jednolita strukturalnie gmina (zob. powołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych).

3.2. Analizowane art. 73 ust. 2 pkt 1 i art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających nie zawierają wprawdzie zwrotów niedookreślonych lub klauzul generalnych, co mogłoby

stanowiąc utrudnienie w ich zrozumieniu, jednak dla ich prawidłowej wykładni nie można – wbrew twierdzeniom wnioskodawców – ograniczyć się wyłącznie do wykładni opartej na ich literalnym brzmieniu. Ograniczenie się do analizy językowej art. 73 ust. 2 pkt 1 i art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających mogłoby doprowadzić do błędnych rezultatów w dekodowaniu treści normy prawnej. Ich prawidłowa wykładnia możliwa jest jedynie w powiązaniu z innymi przepisami, nie tylko zawartymi w przepisach wprowadzających, ale i w innych aktach prawnych. W takiej sytuacji konieczne jest dokonanie wykładni historycznej, celowościowej i funkcjonalnej, zgodnie z przyjętymi zasadami i dyrektywami interpretacyjnymi. Takie też stanowisko utrzymało się w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału (zob. orzeczenia: z 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87, OTK ZU z 1987 r., s. 20-32, z 26 czerwca 1991 r., sygn. W 3/91, OTK ZU z 1991 r., poz. 21, wyrok z 16 maja 2007 r., sygn. P 23/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 58), zgodnie z którym tylko wówczas gdy tekst normatywny jest jasny, oczywisty i nie budzi zastrzeżeń pod względem językowym, to należy go interpretować wprost, tzn. według dyrektyw językowych. Powyższe stanowisko, zasługujące, zdaniem Trybunału, na aprobatę, zajmują również w powoływanych już orzeczeniach sądy administracyjne.

3.3. Artykuł 73 ust. 2 pkt 1 i art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających znajdują się w ustawie stanowiącej jeden z elementów reformy administracyjnej kraju dokonanej w 1998 r. Ze względu na szeroki zakres zmian ustawodawca zdecydował, by przepisy o wejściu w życie ustawy „głównej”, przepisy zmieniające, przepisy uchylające oraz przepisy przejściowe i dostosowujące zamieścić w oddzielnej ustawie, tzw. ustawie wprowadzającej (zob. § 31 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M. P. Nr 44, poz. 310). Najważniejszym celem ustawy wprowadzającej, poza „odciążeniem” ustawy głównej, by była ona bardziej przejrzysta, jest uchylenie niektórych dotychczasowych przepisów, uregulowanie spraw będących w toku, przekazanie kompetencji, utworzenie instytucji czy uporządkowanie pewnych kwestii zaniedbanych wcześniej przez ustawodawcę, aby stworzyć podstawy do wejścia w życie przepisów ustawy wprowadzanej. Najważniejszymi cechami ustawy wprowadzającej są więc jej niesamodzielność (jest ściśle związana z ustawą główną) i konkretność (zawiera tylko przepisy wyznaczające zachowania niepowtarzalne, które materializują się przez jednorazowe zastosowanie) – (zob. P. Radziejewicz, *Przekazanie uprawnień organu założycielskiego zoz-u dla nowo utworzonego powiatu*, Ekspertyzy i opinie prawne nr 3/2002, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, s. 44).

Analiza i ocena rozwiązań zawartych w przepisach wprowadzających musi być zatem dokonywana z uwzględnieniem szczególnego charakteru ustawy wprowadzającej.

4. Poprawne określenie zakresu pojęcia „drogi gminne” zawartego w art. 73 ust. 2, pkt 1 i 103 ust. 2 przepisów wprowadzających nie jest możliwe bez wykładni historycznej tych przepisów. Konieczna jest zatem analiza ewolucji podziału terytorialnego państwa oraz pozycji ustrojowej i zakresu zadań gminy.

Przed przeobrażeniami ustrojowymi dokonany w 1990 r. obowiązywał inny ustrój władzy lokalnej, którego podstawy określone były w ustawie z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183, ze zm.; dalej: ustawa o systemie rad). Zasadniczy podział terytorialny państwa był dwustopniowy. Jednostkami podziału terytorialnego stopnia podstawowego były wówczas gminy, miasta i – w miastach podzielonych na dzielnice – dzielnice miast. Jednostkami podziału terytorialnego drugiego stopnia były województwa (art. 13 ustawy o systemie rad). Przedstawicielskimi organami władzy państwowej, podstawowymi organami samorządu społecznego i jednocześnie organami samorządu terytorialnego były rady narodowe (art. 1

ustawy o systemie rad), odpowiednio do podziału terytorialnego państwa – wojewódzkie, gminne, miejskie i dzielnicowe (art. 19 i art. 20 powołanej ustawy). Powyższemu podziałowi odpowiadała kategoryzacja dróg publicznych zawarta w ustawie o drogach publicznych. Art. 2 ust. 1 tej ustawy wyróżniał następujące drogi publiczne: krajowe, wojewódzkie, gminne oraz lokalne miejskie i drogi zakładowe. W art. 7 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy zbiorczo określono, jakie drogi zaliczone są do dróg gminnych oraz lokalnych miejskich. Były to drogi na terenie gmin i miast, niezaliczone do dróg krajowych i wojewódzkich, wobec których stanowiły sieć uzupełniającą, służącą miejscowym potrzebom. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych i lokalnych miejskich następowało w drodze uchwały wojewódzkiej rady narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego (art. 7 ust. 2). Planowanie i finansowanie w zakresie budowy, modernizacji i ochrony dróg lokalnych miejskich i dróg gminnych (a także dróg wojewódzkich w granicach miast) należało do zadań rad narodowych stopnia podstawowego (art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych).

Zasadnicza zmiana ustroju władzy lokalnej dokonana została ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94). Uchwalono wtedy rozdział 6. „Samorząd terytorialny”, odniesiony do gminy, wówczas jedyne podmiotu samorządu terytorialnego. Przestała obowiązywać kategoryzacja podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, a dotychczasowe miasta stały się – w znaczeniu ustrojowym – gminami. W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95), jako jedno z licznych zadań własnych gminy, wymienione zostały sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Najważniejsze zmiany dostosowawcze związane z wprowadzeniem nowego podziału terytorialnego dokonane zostały ustawą 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., dalej: ustawa o podziale zadań). Na jej mocy zmieniona została m.in. ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 1 pkt 28 ustawy o podziale zadań, od 27 maja 1990 r. planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych i lokalnych miejskich, a także szereg innych szeroko rozumianych obowiązków związanych z tymi kategoriami dróg, włączono do kompetencji organów gminy. Dotyczy to również wydawania opinii w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych i lokalnych miejskich. To znaczy, że drogi gminne i drogi lokalne miejskie stały się w istocie jedną kategorią dróg, za które odpowiedzialna stała się gmina. Nowelizacja ustawy o drogach publicznych nie objęła jej art. 2. Innymi słowy, nowa sytuacja gmin nie znalazła odzwierciedlenia w adekwatnym podziale dróg publicznych, które wciąż formalnie dzieliły się na drogi gminne i lokalne miejskie.

W ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576), o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 577) i o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578), z dnia 24 lipca 1998 r.: o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668, dalej: ustawa kompetencyjna) i o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656) oraz z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) określony został nowy system wykonywania władztwa administracyjnego w państwie. Istotą reformy było powołanie (i uwłaszczenie) dwóch nowych szczebli samorządu terytorialnego: powiatów i województw. Jednocześnie wszystkim trzem szczeblom samorządu – istniejącym już gminom oraz nowym powiatom i województwom – przekazano liczne zadania dotąd należące do administracji rządowej.

Przy okazji reformy terenowej administracji publicznej podjęto próbę uporządkowania spraw własnościowych w odniesieniu do dróg publicznych. Ustawą kompetencyjną znowelizowano ustawę o drogach publicznych, przede wszystkim jej art. 2, w którym dostosowano kategorie dróg publicznych do aktualnego podziału terytorialnego. Od 1 stycznia 1999 r. (data wejścia w życie ustawy kompetencyjnej) drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. W zmienionym art. 7 na nowo określono, jakie drogi zaliczane są do dróg gminnych. Są to drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służącą miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie drogi do tej kategorii następuje w drodze uchwały rady gminy po zaopiniowaniu przez radę powiatu (ust. 2); przebieg drogi gminnej ustala samorząd gminny (ust. 3). Ustawa kompetencyjna wprowadziła do ustawy o drogach publicznych także nowy art. 2a, deklarujący, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Przepis pozostawał jednak jedynie systemowym postulatem do chwili uchwalenia przepisów wprowadzających dla wymienionych ustaw, które ustaliły m.in. tryb uwłaszczenia Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (art. 73 przepisów wprowadzających) i tryb podziału dróg na poszczególne kategorie (art. 103 przepisów wprowadzających) – (zob. także P. Świątecki, *Drogi publiczne. Praktyczny komentarz do przepisów prawnych*, Zielona Góra 2002, s. 183 i n.). Art. 103 przepisów wprowadzających uporządkował zatem nomenklaturę dróg publicznych, od 1990 r. nieadekwatną do podziału terytorialnego państwa. Zakwestionowany we wnioskach art. 73 przepisów wprowadzających, ustanawiając obowiązek gminy wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod budowę dróg gminnych, odwoływał się do ustalonej w art. 103 klasyfikacji. Tym samym uzasadniony jest pogląd, że art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny.

5. Niezasadność zarzutów formułowanych przez wnioskodawczynię potwierdza również wykładnia systemowa zakwestionowanego przepisu. Skutkiem reformy dokonanej w 1998 r. było utworzenie (i uwłaszczenie) nowych podmiotów władztwa administracyjnego – województw i powiatów. Podmioty te dopiero od 1 stycznia 1999 r. stały się właścicielami m. in. nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które wcześniej pozostawały we władaniu Skarbu Państwa. W tej sytuacji zobowiązanie Skarbu Państwa do wypłaty odszkodowań za te nieruchomości (art. 73 ust. 2 pkt 2 przepisów wprowadzających) jest zupełnie zasadne, bo powiaty i województwa nie istniały 31 grudnia 1998 r. i nie są następcami prawnymi Skarbu Państwa w tym zakresie. Natomiast gmina istniała od 1990 r. jako podstawowy podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej, który wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego (a zatem zadania publiczne niezastrzeżone dla organów władzy publicznej) niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 163 i art. 164 Konstytucji). Dlatego też ma obowiązek wypłacić odszkodowania za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne, pozostające w jej władaniu 31 grudnia 1998 r. Obowiązek ten dotyczy zarówno dróg gminnych, jak i byłych dróg lokalnych miejskich. Jest to zgodne z wyrażoną w Konstytucji zasadą subsydiarności, według której odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli (zob. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 23 i n.). Powyższe rozumienie art. 73 ust. 2 pkt 1 w pełni odpowiada założeniom twórców reformy administracyjnej, w których opinii „przeniesienie na gminy odpowiedzialności za decyzje podjęte po 27 maja 1990 r. jest jasne i jednoznaczne” (zob. Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji

publicznej, nr 10 z 15 września 1998 r. i nr 11 z 17 września 1998 r., druk sejmowy nr 595, III kadencja).

6. Wykładnia celowościowa zakwestionowanych przepisów w zasadzie już została dokonana przez Trybunał w orzeczeniach w sprawach o sygn. P 5/99 i SK 11/02 (zob. punkt 1.2 część III uzasadnienia). Oddaje ona założenia ustawodawcy towarzyszące reformie administracyjnej kraju. Z prac legislacyjnych jednoznacznie wynika, że celem ustawodawcy było „uporządkowanie nieprawdopodobnie skomplikowanego bałaganu własnościowego” (zob. wypowiedź posła sprawozdawcy Komisji Nadzwyczajnej podczas II czytania projektu przepisów wprowadzających na posiedzeniu Sejmu 23 września 1998 r.).

Uznanie argumentacji zaprezentowanej we wniosku prowadziłyby w istocie do zanegowania obowiązku odszkodowawczego gminy za nieruchomości zajęte pod drogi lokalne miejskie i obarczenie nim Skarbu Państwa. Skutkiem tego byłoby zróżnicowanie sytuacji prawnej gmin w taki sposób, że tylko niektóre z nich byłyby obciążone obowiązkiem odszkodowawczym. Obowiązek ten nie dotyczyłby natomiast gmin, które wcześniej posiadały status miasta, a od 1990 r. stały się gminami w znaczeniu ustrojowym, bo drogi publiczne, którymi władały, były określone jako lokalne miejskie. Interpretacja przepisów dokonana we wnioskach zmierza więc do podziału jednolitych ustrojowo gmin na „wiejskie” – zobowiązane do płacenia odszkodowań za drogi gminne i „miejskie” – zwolnione z obowiązku odszkodowawczego za drogi lokalne miejskie. Taka interpretacja art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających jest sprzeczna z celem nie tylko tej ustawy, ale i całej reformy ustroju samorządu terytorialnego, bo wprowadza zróżnicowanie jednolitej na płaszczyźnie konstytucyjnej i ustawowej sytuacji gmin w zależności od ich charakteru (wiejskiego, miejskiego).

Konkludując, jednolita wykładnia i jednolite stosowanie zakwestionowanego przepisu przez sądy administracyjne świadczą, że jest on na tyle precyzyjny, że możliwe jest wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za wypłatę odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi lokalne miejskie. Co więcej, wykładnia ta zgodna jest z intencjami twórców ustawy i odpowiada założeniom systemowym w zakresie ustroju samorządu terytorialnego. Trybunał przypomina zatem, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. W niniejszej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca, zatem Trybunał uznaje art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających za zgodny z zasadami rzetelnej legislacji.

7. Drugi ze sformułowanych przez wnioskodawczynię zarzutów dotyczy naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a konkretnie wynikającej z niego zasady adekwatności udziału gminy w odchodach publicznych do nakładanych na nią zadań przez brak zwiększenia udziału wnioskodawczyń w dochodach publicznych, „przynajmniej w tej części, w jakiej są one zobowiązane do wypłaty odszkodowania także za drogi lokalne miejskie”, które, w ich ocenie, nie były drogami gminnymi 31 grudnia 1998 r. (zob. s. 4 uzasadnień obu wniosków).

Trybunał nie podzielił argumentacji wnioskodawczyń kwestionującej interpretację zaskarżonych przepisów. W świetle dokonanej oceny należy więc podkreślić, że obowiązek odszkodowawczy gmin obejmuje zarówno nieruchomości zajęte pod drogi gminne, jak i przekazane im, były drogi lokalne miejskie.

7.1. Przechodząc do oceny zasadności zarzutu, Trybunał zauważa przede wszystkim, że kwestionowany przez wnioskodawczynię obowiązek nie jest, wbrew ich twierdzeniom,

nowym zadaniem nałożonym na te jednostki samorządu terytorialnego. Dokonana powyżej analiza historyczna pozycji ustrojowej gminy (zob. punkt 4 części III uzasadnienia) świadczy, że od chwili reaktywacji gminy w 1990 r. zadania związane z drogami gminnymi zaliczone były przez ustawodawcę do jej zadań własnych (zob. powołane w punkcie 4 części III uzasadnienia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 1 pkt 28 ustawy kompetencyjnej). Do wejścia w życie przepisów wprowadzających gmina użytkowała pozostające w jej władaniu nieruchomości zajęte pod drogi publiczne często jednak bez żadnej podstawy prawnej. W wyniku reformy administracyjnej z 1998 r. uporządkowana została kwestia własności tych nieruchomości. Nabycie własności nieruchomości zajętych pod drogi z mocy prawa miało dwoisty wpływ na majątek gminy. Niewątpliwie jest to przysporzenie majątkowe, jednak zwiększenie aktywów wiąże się z licznymi obowiązkami (własność zobowiązuje), między innymi z koniecznością ponoszenia wydatków związanych z nowym przedmiotem własności w postaci wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne.

7.2. Art. 167 Konstytucji, wraz z jej art. 165 ust. 2, wyrażają zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytutywnych 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 (zob. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89). Z tego względu stanowi on pewną integralną całość. Ustęp 1 tego przepisu zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W ust. 2 wskazane zostały rodzaje dochodów tych jednostek, a ust. 3 nakazuje określenie źródeł dochodów w ustawie. I wreszcie w ust. 4 ustrojodawca zastrzegł możliwość zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jednocześnie Konstytucja nie zakazuje ograniczania samodzielności finansowej w drodze ustawy, pod warunkiem jednakże, że ograniczenia nie doprowadzą do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, która wyraża się m.in. w swobodzie politycznej dysponowania wydatkami. Trybunał respektuje swobodę ustawodawcy zarówno określaniu źródeł dochodów gmin i ich poziomu, jak i decydowania o przydziale zadań i nakładaniu nowych obowiązków. Do ustawodawcy także, a nie do Trybunału, należy ocena, czy zachowana została odpowiednia proporcja między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego (zob. wyrok o sygn. K 46/04; wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69). Zasada proporcjonalności limituje zatem ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał natomiast, w oparciu o argumenty przedstawione przez strony postępowania, bada, czy wydatki związane z nowymi zadaniami nie znoszą istoty samodzielności finansowej gmin. Zatem samo poszerzenie zakresu zadań nie przesądza o niekonstytucyjności danej regulacji, o ile dochody z innych źródeł umożliwiają realizację tych zadań, a nowe obowiązki nie redukują swobody decyzyjnej gminy określania swoich wydatków.

7.3. W niniejszej sprawie niezgodność art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi wystąpiłaby wówczas, gdyby kwestionowany przepis pozbawiał gminy adekwatnego do ich zadań udziału w dochodach publicznych w oczywisty sposób, a jednocześnie, poprzez istnienie nowego

obowiązku, ich swoboda decyzyjna kształtowania wydatków zostałyby zniesiona lub zmniejszona w stopniu godzącym w istotę ich samodzielności finansowej. To jednak nie zostało we wnioskach wykazane. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej nakładającej obowiązki, których realizacja zwiększa wydatki gmin, jedną z koniecznych przesłanek jest bowiem wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji nie są one w stanie realizować niektórych przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione (zob. wyrok z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 54, z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159).

Trybunał, po analizie argumentacji zawartej we wnioskach, stwierdza jednak, że twierdzenie o „rażącej dysproporcji między nałożonymi na gminę zadaniami (...) a zwiększeniem udziału gminy w dochodach publicznych, jakie nastąpiło po dniu 1 stycznia 1999 r.” (s. 5 uzasadnień obu wniosków), nie zostało poparte dowodami, które pozwoliłyby na ocenę, czy obowiązek wypłaty odszkodowania powoduje oczywistą dysproporcję między zakresem zadań gmin a poziomem ich dochodów.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wniosek do Trybunału powinien zawierać m. in. uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Zgodnie z poglądem Trybunału opatrzenie zarzutu odpowiednim uzasadnieniem jest niezbędne, skoro podmiot inicjujący kontrolę norm dąży do obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanych przez niego regulacji (por. postanowienie z 6 października 1998 r., Ts 43/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 75). Wnioskodawczynie ograniczyły się jedynie do wskazania, że rozszerzenie obowiązku odszkodowawczego także na drogi lokalne miejskie skutkuje obciążeniem gmin wielomilionowymi odszkodowaniami za nieruchomości zajęte pod te właśnie drogi. Twierdzenie to nie jest wystarczającym dowodem na poparcie tezy o dysproporcji zadań do środków, jakimi dysponuje gmina na ich realizację. Podobnie do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie wystarczy samo stwierdzenie braku regulacji prawnych zwiększających udział gmin w dochodach publicznych ze względu na nałożenie obowiązku wypłaty odszkodowań.

7.4. Trybunał zwraca uwagę, że na tle niniejszej sprawy ustawodawca, przewidując zwiększenie wydatków gminy w związku z realizacją obowiązku odszkodowawczego, starał się zrealizować konstytucyjny wymóg „odpowiedniej” relacji między zadaniami a środkami na ich realizację.

Świadczy o tym chociażby odroczenie przez ustawodawcę – do 31 grudnia 2000 r. – składania przez właścicieli wniosków odszkodowawczych, co miało na celu umożliwienie gminie wygosparowania środków na odszkodowania. Co więcej, ustawodawca postanowił, że roszczenie odszkodowawcze wygasa po 31 grudnia 2005 r. Gminy miały zatem bardzo długi okres – od 1999 r. do 2005 r. – na zaplanowanie w budżetach na poszczególne lata środków potrzebnych na realizację tego zadania. Termin składania wniosków już minął, zatem możliwe jest precyzyjne określenie kwoty odszkodowań. Ustawodawca ograniczył także w ust. 5 art. 73 przepisów wprowadzających wysokość odszkodowania, której podstawę stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

Wraz z wejściem w życie przepisów wprowadzających ustawodawca ustalił także zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Relacje między obowiązkami gminy a sposobami ich finansowania zostały określone w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, ze zm.). Zakładając racjonalność działania ustawodawcy, uwzględnił on przy kreowaniu systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i określaniu ich źródeł obowiązek

nałożony na gminy na mocy art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających. Skoro ustawodawca nie przewidział specjalnych źródeł finansowania wypłaty odszkodowań, o których mowa w kwestionowanym przez wnioskodawczynię przepisie, znaczy to, że gminy powinny wygospodarować odpowiednie środki na ten cel z puli środków finansowych przeznaczonych na zadania własne. Należy także podkreślić, że aktualnie zmieniły się zasady ogólne uzyskiwania dochodów przez gminy, a także zasady finansowania zadań związanych z drogami gminnymi. Jako przykład można wskazać rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.), m. in. zwiększenie, w porównaniu z tożsamą przedmiotowo ustawą z 1998 r., wysokości udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (z 27,6% do 39,34%) oraz osób prawnych (z 5% do 6,71%).

Skorelowanie wejścia w życie obowiązku odszkodowawczego ze wskazanymi wyżej zmianami w stanie prawnym, umożliwiającymi gminom zwiększenie ich dochodów, w sytuacji braku uzasadnienia przez wnioskodawczynię zarzutów nieadekwatności nałożonych zadań do udziału gmin w dochodach publicznych, tym bardziej nie pozwala na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.