

Teresa Augustyniak-Górna

Opinia w sprawie możliwości ustanowienia przepisu zezwalającego jednostkom samorządu terytorialnego na udzielanie z ich budżetów pomocy finansowej w formie dotacji celowej Generalnej Dyrekcji Krajowych Dróg Publicznych i Autostrad¹

Opinion on the possibility of establishing a provision allowing local self-government units to give financial aid out of their budgets in the form of grant-in-aid for the General Directorate for the National Roads and Motorways (Opinion prepared on January 7, 2013 on the request of the Bureau of Research of the Chancellery of the Sejm): The opinion provides legal analysis of the possibility of existence, in the national legal system, of a provision permitting local self-government units to offer financial aid out of their budgets for General Directorate for the National Roads. The author claims that introducing such a regulation would infringe Article 166 (1) of the Constitution of the Republic of Poland.

Keywords: local self-government | financial aid | public roads
Słowa kluczowe: samorząd terytorialny | pomoc finansowa | drogi publiczne

Doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki; tgorna@wpia.uni.lodz.pl.

Przedmiotem opinii jest ewentualna pomoc udzielana Generalnej Dyrekcji Krajowych Dróg Publicznych i Autostrad (GDDKiA) przez jednostki samorządu terytorialnego z ich budżetów w formie dotacji celowej.

Zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w tym art. 166 ust. 1 Konstytucji, oraz wskazanymi niżej przepisami ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 19, poz. 115, ze zm.; dalej: u.d.p.), ustawy z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. nr 267, poz. 2251 ze zm.; dalej: u.f.i.t.l.), ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. nr 154, poz. 931 ze zm.; dalej: u.a.p.) zadania publiczne o charakterze lokalnym,

¹ Opinia sporządzona 7 stycznia 2013 r. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych; BAS-3219/12A.

w tym zadania z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich oraz dróg krajowych niebędących autostradami i drogami ekspresowymi w granicach miast na prawach powiatu są wykonywane – odpowiednio – przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa oraz finansowane z budżetów samorządowych, zaś zadania o charakterze ogólnopaństwowym, w tym zadania z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg krajowych (poza drogami w granicach miast na prawach powiatów) są wykonywane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz finansowane z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Zezwolenie jednostkom samorządu terytorialnego na udzielanie z ich budżetów pomocy finansowej w formie dotacji celowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad naruszałoby – jak się wydaje – art. 166 ust. 1 Konstytucji, gdyż oznaczałoby możliwość dofinansowywania przez te jednostki zadań o charakterze ogólnopaństwowym.

Institucja wzajemnej pomocy w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, w tym pomocy finansowej, została wprowadzona do prawa polskiego w 1997 r. w szczególnych okolicznościach – pod wpływem doświadczeń wielkiej powodzi, która miała miejsce w tym roku². Początkowo pomoc ta mogła być udzielana jedynie w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, katastrof lub innych zdarzeń losowych, ale wraz z upływem czasu przesłanki uzasadniające jej udzielenie uległy istotnemu rozszerzeniu. W świetle obowiązującego stanu prawnego pomoc ta może być udzielana także poza przypadkami stanów kryzysowych.

Obecnie kwestie te są przedmiotem regulacji prawnych kilku ustaw, a ich postanowienia nie są ze sobą w pełni spójne. Możliwość udzielania tej pomocy regulują zarówno przepisy samorządowych ustaw ustrojowych [art. 10 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 7a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 8a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.)], jak i ustawy dotyczące zagadnień finansowych.

Artykuł 220 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że: *Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa*. Pozostaje on w ścisłym związku z art. 47 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 ze zm.), w świetle którego: *Jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialne-*

² Artykuł 1 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy – Prawo budżetowe, Dz.U. nr 123, poz. 775.

go na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Zgodnie z tymi ostatnimi przepisami jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy finansowej w formie dotacji celowej:

- jedynie innym jednostkom samorządu terytorialnego³,
- tylko na dofinansowanie ich zadań, a więc na dofinansowanie wykonania zadań lokalnych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych.

Pomoc ta jest jedną z form współdziałania między samorządami terytorialnymi, bez potrzeby utworzenia związków, stowarzyszeń lub zawierania porozumień⁴. Choć obowiązujące przepisy nie uzależniają już udzielenia pomocy od wystąpienia określonych wprost przesłanek, to należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w literaturze, że jej przyznanie – zgodnie ze znaczeniem terminu „pomoc” w języku polskim – zwłaszcza zaś przekazanie środków finansowych musi mieć charakter działania wspierającego w trudnej lub niebezpiecznej sytuacji, ciężkim wysiłku itp.⁵.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest urzędem obsługującym Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wynika to z art. 18a ust. 1 u.d.p., który stanowi, że: *Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych.*

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest – stosownie do art. 18 u.d.p. – centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg publicznych. Do jego zadań należy m.in.: 1) wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych, 2) realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych, 3) współudział w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg, 4) gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych, 5) nadzór nad przygotowaniem infrastruktury drogowej na potrzeby obrony państwa, 6) wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, 7) współpraca z administracjami drogowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi, 8) współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie

³ Samorządowe ustawy ustrojowe szerzej określają krąg podmiotów, które mogą sobie wzajemnie udzielać pomocy. Obok jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą to być także związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, związki i stowarzyszenia powiatów.

⁴ Por. L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 220 ustawy o finansach publicznych* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2011; M. Ofiarska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o środki sektora finansów publicznych* [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, E. Chojna-Duch (red.), Warszawa 2006, s. 253 i n.

⁵ A. Szewc, *Komentarz do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] C. Jyż, Z. Pła-wecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012.

rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej, 9) zarządzanie ruchem na drogach krajowych, 10) ochrona zabytków drogownictwa, 11) wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i koordynowaniem budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych, 12) pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, 13) pobieranie opłaty elektronicznej zgodnie z art. 13b ust. 1, 14) podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów, w zakresie określonym w ustawie, 15) wykonywanie zadań wynikających z ustawy z 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (dalej: u.d.s.) oraz umowy zawartej w trybie art. 6 ust. 1 u.d.s. Są to zadania o charakterze ogólnokrajowym.

Podziału zadań publicznych w zakresie dróg publicznych między organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego dokonano w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie z art. 19 u.d.p. organami administracji rządowej lub samorządowej właściwymi w sprawach z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych są zarządcy dróg. Zarządcami tymi są:

- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – dla dróg krajowych – z wyjątkiem autostrad i dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatów. Do dróg krajowych w świetle art. 5 u.d.p. 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. Minister właściwy 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 drodze rozporządzenia, zalicza drogi do kategorii dróg krajowych,
- zarządy województw – dla dróg wojewódzkich. Do dróg wojewódzkich (art. 6 u.d.p.) zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 u.d.p., stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych. Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej,

- zarządy powiatów – dla dróg powiatowych. Do dróg powiatowych (art. 6a u.d.p.) zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.p., stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – dla dróg gminnych. Do dróg gminnych (art. 7 u.d.p.) zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu,
- prezydenci miast na prawach powiatów – dla wszystkich dróg publicznych w granicach tych miast, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (art. 19 ust. 5 u.d.p.).

Samorządowi zarządcy dróg mogą wykonywać swoje obowiązki z pomocą jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (art. 21 u.d.p.).

Stosownie do tego podziału zadań drogowych w ustawie z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego określono ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych (infrastruktury transportu lądowego), wskazując bądź podmioty, na które nakłada się obowiązek finansowania tych zadań, bądź środki finansowe, z których zadania te są finansowane. I tak, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.f.i.t.l.: *Zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez: 1) ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych, 2) samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich, 3) samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych.*

W myśl art. 18a ust. 8 u.d.p.: *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad otrzymuje środki, ustalone corocznie w ustawie budżetowej, na związane z budową autostrad prace studialne i dokumentacyjne, przejęcie nieruchomości i gospodarowanie nimi, odszkodowania, należności z tytułu ochrony gruntów leśnych, prace scaleniowe i wymienne, przeprowadzanie ratowniczych badań archeologicznych i badań ekologicznych oraz opracowywanie ich wyników.*

W art. 3 ust. 2 u.f.i.t.l. postanowiono natomiast, że: *Zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gmin-*

nych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu: 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.

W ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego nie uregulowano zasad finansowania autostrad płatnych, lecz odesłano w tym zakresie do ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Ta ostatnia ustawa określa nie tylko zasady finansowania budowy autostrad płatnych, ale także zasady finansowania innych dróg krajowych, z wyjątkiem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu. Różnicuje jednak środki finansowe, z których są one finansowane. Jako źródło finansowania budowy autostrad i innych dróg krajowych wskazuje między innymi środki Krajowego Funduszu Drogowego i środki pochodzące z budżetu państwa (art. 1 ust. 1 i 1a u.a.p., art. 38 ust. 1 u.a.p.). Jednocześnie jednoznacznie stanowi, że drogi krajowe w miastach na prawach powiatu są finansowane z budżetów tych miast (art. 1a u.a.p.).

Podsumowując, w świetle przepisów wskazanych wyżej ustaw zadania wykonywane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad są niewątpliwie zadaniami o charakterze ogólnopaństwowym. Nie mają one charakteru lokalnego. Jako takie są finansowane ze środków ogólnokrajowych – głównie budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego.

Ustanowienie przepisu zezwalającego jednostkom samorządu terytorialnego na udzielanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad pomocy finansowej w formie dotacji celowej rodziłoby, jak się wydaje, istotne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, a więc zadania o charakterze lokalnym. Zadania te są wykonywane jako zadania własne tych jednostek. Wykonywanie zadań ogólnopaństwowych należy natomiast, co do zasady, do organów innych władz, w tym do organów administracji rządowej. Jedynie wówczas, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawodawca może zlecić samorządom wykonywanie innych niż lokalne zadań publicznych, w tym zadań z zakresu administracji rządowej (art. 166 ust. 2). Musi wtedy określić tryb przekazywania i sposób wykonywania tych zadań. Zadania z zakresu administracji rządowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego są finansowane z dotacji celowych udzielanych tym jednostkom z budżetu państwa.

Z uwagi na ogólnopaństwowy charakter zadań wykonywanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad nie powinno się – jak sądzę – wprowadzać do porząd-

ku prawnego przepisu zezwalającego jednostkom samorządu terytorialnego na udzielanie tym podmiotom pomocy finansowej w formie dotacji celowej. Oznaczałoby to bowiem możliwość dofinansowywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań niemających charakteru lokalnego. Istnieje, moim zdaniem, uzasadnione podejrzenie, że rozwiązanie takie naruszałoby art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Pomoc udzielana jednostkom samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego jest pomocą o charakterze solidarnościowym. Jak była o tym mowa, jest ona traktowana przez doktrynę jako forma współpracy, współdziałania tych jednostek.

Ewentualna pomoc udzielana przez jednostki samorządu terytorialnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad miałyby natomiast, jak się wydaje, przede wszystkim charakter interesowny. Wprowadzenie takiej regulacji rodziłoby niebezpieczeństwo wykorzystywania tego instrumentu jako środka nacisku, mającego, z jednej strony, zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego udzielającym takiej pomocy korzystnych dla nich rozstrzygnięć GDDKiA oraz umożliwiającego, z drugiej strony, „przymuszanie” przez GDDKiA jednostki samorządu terytorialnego do udzielania jej takiej pomocy. Zbudowanie mechanizmów, które mogłyby skutecznie przeciwdziałać faktycznym naciskom tego rodzaju, wydaje się niemożliwe.

Nadto, biorąc pod uwagę, że pomoc finansowa powinna być, co do zasady, udzielana w celu wsparcia innego podmiotu w sytuacji trudnej, niebezpiecznej itp., nie sposób chyba przyjąć, iż pomocy takiej mogłyby skutecznie udzielać poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, dysponujące środkami finansowymi wielokrotnie mniejszych rozmiarów niż środki finansowe pozostające w dyspozycji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.