

Warszawa dnia 3 sierpnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Powiatu Kłobuckiego, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn akt K. 18/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 14 lipca 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Powiatu Kłobuckiego z dnia 30 maja 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm).

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest niezgodny z postanowieniami art. 2 i art. 7 ustawy zasadniczej, gdyż narusza on konstytucyjne prawa powiatu jako samodzielnej osoby prawnej. Według wniosku, w państwie prawnym nie jest dopuszczalne obciążanie osoby prawnej odpowiedzialnością deliktową za skutki zdarzenia, które miało miejsce przed powstaniem tej osoby jako podmiotu praw i obowiązków. Tymczasem sądy orzekają – na podstawie art. 103 ust. 4 i 5 zaskarżonej ustawy – o tego rodzaju odpowiedzialności powiatu za szkodę, do której powstania podmiot ten nie przyczynił się, a nawet nie mógł przeciwdziałać jej powstaniu.

Wnioskodawca nadto twierdzi, że przepisy art. 103 ust. 4 i 5 ustawy, o której mowa, są sprzeczne z dyspozycją art. 80 ust. 1 tej ustawy.

2. Oceniając zasadność wniosku należy przypomnieć, że zgodnie z art. 103 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie stają się drogami powiatowymi. Dyspozycja ta nie dotyczy dróg objętych wykazem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów (art. 103 ust. 1). Konsekwencją ustawowego zakwalifikowania części dotychczasowych dróg krajowych i wojewódzkich do kategorii dróg powiatowych jest przepis art. 103 ust. 4 ustawy, w myśl którego zarządca drogi powiatowej, który przejął właściwe drogi, jest następcą prawnym

dotychczasowego zarządu przejętej drogi. Analogiczna zasada dotyczy nowego zarządcy drogi wymienionej w wykazie zatwierdzonym przez Radę Ministrów.

Kolejny przepis (art. 103 ust. 5) formułuje akceptowaną w doktrynie zasadę, według której następcą prawny wstępuje w prawa i obowiązki podmiotu będącego jego poprzednikiem, którym – w konkretnym przypadku – jest dotychczasowy zarząd drogi publicznej, funkcjonujący przed powstaniem powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego. Następstwo prawne obejmuje ogół praw i obowiązków odpowiednio przysługujących i ciążących na poprzedniku, w tym także zobowiązania powstałe z deliktu (art. 415 Kodeksu cywilnego). **Istotą bowiem instytucji następcy prawnego jest, z jednej strony, uprawnienie podmiotu będącego następcą prawnym do egzekwowania praw i należności, które przysługiwały jego poprzednikowi, z drugiej zaś – obowiązek tego podmiotu do uregulowania wszelkich zobowiązań, wynikających nie tylko z zawartych „umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych”, lecz także z czynów niedozwolonych, przewidzianych w stosownych przepisach Kodeksu cywilnego. Brak winy lub przyczynienia się do powstania szkody będącej źródłem powstania stosunku zobowiązaniowego nie jest okolicznością ograniczającą odpowiedzialność następcy prawnego.** Z tego względu należy uznać za bezpodstawny zarzut Wnioskodawcy, że niedopuszczalne jest obciążanie powiatu odpowiedzialnością za skutki zdarzenia, które nastąpiło przed utworzeniem powiatu jako osoby prawnej.

3. Nie można również zgodzić się z zarzutem, że zaskarżony przepis narusza konstytucyjną zasadę samodzielności powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 ustawy zasadniczej). Wypada tu powołać się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym utrwalona została wykładnia tej zasady. Podstawą owej wykładni jest rozróżnienie regulacji prawnych na takie, które naruszają zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz na takie, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm i zasad konstytucyjnych (wyrok z dnia 16 marca 1999 r. sygn. K 35/98 – OTK ZU nr 3/99, s. 214). W orzeczeniach wcześniejszych Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wyrażał pogląd, że samodzielność samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielność finansowa, może być ograniczona w drodze ustawy pod warunkiem, że znajduje to uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których „przedkładanie nad zasadę

ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy” (zob. OTK/ZU nr 5 z 1996 r. s. 332 oraz OTK ZU nr 5/6 z 1997 r., poz. 69, s. 494). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „samodzielności gminy (a więc i powiatu – W.P.) nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się do jej tzw. władztwa dochodowego, jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki budżetowej” (OTK ZU nr 3/99, s. 214-215 – T.K. cytuje tu fragment uzasadnienia wyroku z dnia 24 listopada 1998 r. sygn. K. 22/98).

Otóż, negując zasadność zarzutu Wnioskodawcy należy podkreślić, że reforma administracji publicznej wprowadzana zaskarżoną ustawą, jest niewątpliwie celem pośrednio określonym w ustawie zasadniczej. **Służy bowiem ona realizacji postanowienia art. 15 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewnić decentralizację władzy publicznej. Wspomniana zaś decentralizacja stanowi przesłankę uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej).** Jest więc ona wartością podlegającą ochronie konstytucyjnej.

Uznając priorytet realizacji celu i ochrony wartości, o których mowa, należy przyjąć, że w konkretnym przypadku ustawodawca był konstytucyjnie uprawniony do modyfikacji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to jednostek istniejących, jak i nowo tworzonych. **Ustanowiona w art. 103 ust. 4 zaskarżonej ustawy zasada, że następcą prawnym dotychczasowego zarządu drogi jest zarządca drogi powiatowej lub wojewódzkiej, który przejął właściwe drogi, nie narusza więc postanowień Konstytucji chroniących samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.** Nie pozostaje w sprzeczności z tymi postanowieniami także przepis art. 103 ust. 5 tej ustawy, określający konsekwencje ustanowienia następcy prawnego dotychczasowego zarządu drogi.

W konkluzji wyrażam pogląd, że zaskarżone przepisy stanowią dopuszczalną ingerencję ustawodawcy w sferę konstytucyjnej samodzielności samorządu terytorialnego.

4. Wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, art. 103 ust. 4 i 5 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie są sprzeczne z art. 80 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, zobowiązania

finansowe państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, **przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego**, są zobowiązaniami Skarbu Państwa, powstałymi do dnia 31 grudnia 1998 r. Ustanowieni natomiast w art. 103 ust. 4 i 5 następcy prawni dotychczasowego zarządu dróg publicznych nie przejmują tej jednostki organizacyjnej, lecz tylko część zadań (dróg) należących do tego zarządu. Zaskarżone przepisy w stosunku do art. 80 ust. 1 ustawy są przepisami szczególnymi (*lex specialis*). Ich celem jest dostosowanie funkcji zarządzania drogami publicznymi do nowej struktury samorządu terytorialnego.

Sporządził: Witold Pawełko