



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 27 listopada 2008 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 378)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest stworzenie regulacji prawnej umożliwiającej udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego (gminom i powiatom) dotacji celowych z budżetu państwa na realizację, nieobjętych kontraktami wojewódzkimi, zadań własnych związanych z budową, przebudową lub remontem dróg powiatowych i gminnych.

Zgodnie z ustawą, minister właściwy do spraw administracji publicznej będzie dokonywał podziału środków na zadania związane z budową, przebudową lub remontem dróg powiatowych i gminnych. Szczegółowe warunki i tryb udzielania dotacji z budżetu państwa na realizację tych zadań określi rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 1216) zmodyfikowane autopoprawką (druk sejmowy nr 1216-A). W toku prac sejmowych nie wprowadzono żadnych zmian (pomimo zgłoszenia poprawek) i przyjęto ustawę w brzmieniu zawartym w projekcie.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa stwarza podstawę prawną do dofinansowania z budżetu państwa realizacji zadań własnych w zakresie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych oraz dróg gminnych. Zmiany te wprowadzane są w art. 42 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wskazującym rodzaje zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą podlegać dofinansowaniu z budżetu państwa, w drodze dotacji celowej.

Istotą regulacji zawartej w art. 42 ust. 2, jest umożliwienie przyznawania dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań własnych enumeratywnie wymienionych w tym przepisie oraz odrębnych ustawach (zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 6). Warunkiem przyznania dotacji celowej z budżetu państwa jest rodzaj zadania, którego podstawa dofinansowania znajduje się w ustawie oraz fakt, iż jest to zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym pojawia się wątpliwość, czy przedmiotowym przepisem nie powinny być objęte również **drogi wojewódzkie**, których budowa, przebudowa i remont należą do samorządu województwa.

2. Ustawa przewiduje, iż podziału środków przewidzianych na budowy, przebudowy lub remonty dróg powiatowych i gminnych dokonuje **minister właściwy do spraw administracji publicznej**. Należy zauważyć, iż zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych leżą w gestii **ministra właściwego do spraw transportu**, którym to działem kieruje obecnie Minister Infrastruktury, będąc jednocześnie dysponentem części 39 (transport) budżetu państwa. Oznacza to, iż niniejsza ustawa wprowadza rozwiązanie sprzeczne z ustawą o działach administracji rządowej, a tym samym wprowadza niespójność w systemie prawnym. W celu usunięcia tej sprzeczności postuluje się wprowadzenie odpowiedniej zmiany.

3. Regulacja przewidziana w dodawanych art. 42 ust. 9 i 10 nie spełnia wymogu dostatecznej określoności, gdyż nie wskazuje kryteriów, w oparciu o które dokonywany będzie podział środków na inwestycje drogowe. Brak ustawowych zasad podziału środków, na których mógłby się oprzeć podmiot określający szczegółowe warunki udzielania tych dotacji, wydając rozporządzenie na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 42 ust. 10, skutkować będzie dużą dowolnością w ukształtowaniu jego treści. Tym samym pojawi się wątpliwość, czy rozporządzenie wydane na podstawie wymienionego przepisu będzie miało charakter aktu wykonawczego do ustawy w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Delegacja do wydania rozporządzenia zawarta w art. 42 ust. 10 wskazuje, jako wytyczną dotyczącą treści aktu wykonawczego, konieczność zachowania dyscypliny finansów publicznych. Należy zauważyć, iż wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści.

Błędem jest zatem takie ich formułowanie, które polega na odesłaniu do aktów, norm czy postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano. W związku z tym za pozbawioną treści normatywnej należy uznać wytyczną, zgodnie z którą Rada Ministrów wydając rozporządzenie na podstawie art. 42 ust. 10, będzie miała na względzie "zachowanie dyscypliny finansów publicznych". Należy podkreślić, iż organ wydający rozporządzenie zawsze – niezależnie od regulowanej materii – obowiązany jest dochować jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Kwestie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w szerszym zakresie, zostały omówione w opinii prawnej Biura Legislacyjnego (BL-112-64-OP/08).

IV. Propozycje poprawek

- 1) w art. 1 w pkt 1, w pkt 5b po wyrazie "dróg" dodaje się wyraz "wojewódzkich,";
- 2) w art. 1 w pkt 2, w ust. 9 wyrazy "administracji publicznej" zastępuje się wyrazem "transportu";
- 3) w art. 1 w pkt 2, w ust. 10 skreśla się wyrazy ", a także zachowanie dyscypliny finansów publicznych".

Renata Bronowska

Główny legislator