



Warszawa, dnia 19 grudnia 2005 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 16 grudnia 2005 r.
ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 16 grudnia 2005 r. ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, określanej dalej jako "ustawa", jest ustanowienie podstaw prawnych wydatkowania środków publicznych na rzecz dróg publicznych i infrastruktury kolejowej. W związku z tym ustawa normuje zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego oraz zarządzania tą infrastrukturą (art. 1 ust. 1). Zgodnie z definicją, określoną w art. 2 ustawy, ilekroć jest w niej mowa o infrastrukturze transportu lądowego rozumie się przez to drogi publiczne w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.) oraz infrastrukturę kolejową w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86, poz. 789 ze zm.). Ustawa ma zastąpić ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.).

II. Uwagi szczegółowe

1. W art. 3 ust. 2 i 3 ustawy popełnione zostały błędy typu *idem per idem*. W pierwszym z tych przepisów zawarte jest bowiem sformułowanie, iż "Zadania w zakresie finansowania (...) finansowane są z budżetów gmin.", natomiast drugi z nich stanowi, że "W granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania (...) finansowane są z budżetów tych miast.". W art. 3 ust. 3 należy ponadto zwrócić uwagę na niewłaściwie postawiony przecinek po wyrazie "finansowania", co skutkuje niespójnością wyrażonej w nim normy prawnej na tle pozostałych przepisów ustawy.

2. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg zakładowych oraz zarządzania nimi finansowane są ze środków podmiotów zarządzających tymi drogami. Przepis ten został błędnie skonstruowany, albowiem na gruncie obowiązującego systemu prawnego drogi zakładowe nie są już jednym z rodzajów dróg publicznych, a pojęcie to nie jest zdefiniowane w ustawodawstwie. Funkcjonowało ono pod rządami ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 90 ze zm.) – uchylonej na mocy art. 52 ustawy o drogach publicznych, która obowiązuje od dnia 1 października 1985 r. – jako "drogi stanowiące dojazdy od dróg państwowych lub lokalnych do określonych przedsiębiorstw, zakładów, instytucji, uspołecznionych gospodarstw, zespołu lub zespołów gospodarstw uspołecznionych (nazywanych dalej w skróceniu zakładami), a służące przede wszystkim do użytku tych zakładów" (art. 2 ust. 1 pkt 3). Analiza treści art. 3 ust. 4 opiniowanej ustawy na tle innych przepisów tego artykułu prowadzi do wniosku, że zamiarem ustawodawcy sejmowego było, aby zawarte w nim unormowanie odnosiło się do dróg wewnętrznych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, są drogami wewnętrznymi. Mając to na uwadze w art. 3 ust. 4 opiniowanej ustawy wyrazy "drog zakładowych" należy zastąpić wyrazami "dróg wewnętrznych".

3. Art. 3 ust. 5 ustawy stanowi, że budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Przepis ten budzi zastrzeżenia dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, treść tego przepisu – dość oczywista w systemie swobody działalności gospodarczej – nie dotyczy zarządzania drogami publicznymi, co stanowi wyłom na tle poprzednich ustępów tego artykułu. Zasadna wydaje się zatem jego stosowna modyfikacja.

Po drugie, użyte w tym przepisie sformułowanie "osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej" może mylnie sugerować adresatowi ustawy, że nie jest możliwe dokonywanie świadczeń rzeczowych i pieniężnych na rzecz dróg publicznych przez zagraniczne podmioty, które nie posiadają przymiotu osobowości prawnej. Warto zatem rozważyć, aby art. 3 ust. 5 stanowił

o krajowych i zagranicznych osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

4. Mając na uwadze zasadność powyższych zastrzeżeń do przepisów opiniowanej ustawy, skutkującą koniecznością uchwalenia przez Senat odpowiednich poprawek, należy zmienić jej termin wejścia w życie. Zasadne staje się ponadto wyrażenie w tym zakresie uwagi natury ogólnej, iż ustawy, których wejście w życie wywołuje skutki finansowe dla budżetu państwa, nie powinny zawierać tak krótkiej *vacatio legis*. Czyniąc zadość obydwu postulatam należy opowiedzieć się za tym, aby opiniowana ustawa nie wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., lecz po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek:

- 1) w art. 3 w ust. 2 skreśla się wyraz "finansowania";
- 2) w art. 3 w ust. 3 skreśla się wyraz "finansowania,";
- 3) w art. 3 w ust. 4 wyrazy "dróg zakładowych" zastępuje się wyrazami "dróg wewnętrznych";
- 4) w art. 3 w ust. 5 po wyrazach "dróg publicznych" dodaje się wyrazy "oraz zarządzanie nimi";
- 5) w art. 3 w ust. 5 wyrazy "osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej" zastępuje się wyrazami "krajowe i zagraniczne osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej";
- 6) w art. 13 wyrazy "z dniem 1 stycznia 2006 r." zastępuje się wyrazami "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia".

opracował Piotr Magda