

WYROK*
z dnia 5 czerwca 2001 r.
Sygn. K. 18/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Andrzej Mączyński

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 5 czerwca 2001 r., na rozprawie sprawy z połączonych wniosków Powiatu Kłobuckiego i Powiatu Puckiego, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej:

- 1) wniosku Rady Powiatu Kłobuckiego o stwierdzenie niezgodności:
art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

oraz

- 2) wniosku Rady Powiatu Puckiego o stwierdzenie niezgodności:
przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej (Dz.U. Nr 156, poz. 1027) z:
– art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126),
– art. 43 ust. 5 oraz art. 45 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484, Nr 86, poz. 996),
– art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.),
– art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014),
– art. 103 ust. 4 i 5 w związku z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126),
– art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

o r z e k a:

1. Art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: 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, Nr 122, poz. 1312; z 2001 r. Nr 45, poz. 497), **rozumiany w ten sposób, iż nie obejmuje on odpowiedzialności**

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 64, poz. 657.

odszkodowawczej nowo utworzonych jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym przed utworzeniem tych jednostek, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej (Dz.U. Nr 156, poz. 1027) jest zgodne z art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1312; z 2001 r. Nr 45, poz. 497)

nie jest niezgodne z:

– **art. 43 ust. 5 oraz art. 45 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543),

– **art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: z 1996 r. Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985; Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 45, poz. 497),

– **art. 12 pkt 8 lit.i oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: z 1999 r. Nr 155, poz. 1014; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 45, poz. 497),

– **art. 103 ust. 4 i 5 w związku z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną** (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: 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; z 2001 r. Nr 45, poz. 497).

Uzasadnienie:

I

1. Rada Powiatu Kłobuckiego 30 maja 2000 r., wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 103 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z art. 2 i art. 7 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazano, iż art. 103 ust. 4 i 5 kwestionowanej ustawy regulują sytuację zarządców dróg publicznych w związku z wprowadzaną reformą administracji publicznej. Zgodnie z przepisem “zarządca drogi powiatowej lub wojewódzkiej, który przejął właściwe drogi jest następcą prawnym dotychczasowego zarządcy drogi”; następca wstępuje w prawa i obowiązki poprzednika, “w szczególności wynikające z zawartych umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych”. Tak sformułowany przepis stał się dla sądów podstawą do obciążania powiatów odpowiedzialnością za szkody powstałe w związku z działalnością zarządców dróg przed 1 stycznia 1999 r., czego dowodem jest dołączony do wniosku odpis wyroku sądowego zasądzającego od Powiatu Kłobuckiego odszkodowanie za szkodę powstałą w kwietniu 1998 r.

Zdaniem wnioskodawcy przedstawiona regulacja narusza konstytucyjne prawa powiatu jako samodzielnej osoby prawnej. Powiaty nie istniały bowiem przed 1 stycznia 1999 r. i – w związku z tym – nie miały żadnego wpływu na fakt powstania szkody i jej przyczyny, nie miały też możliwości przeciwdziałać i zapobiegać szkodom. Obciążanie osoby prawnej odpowiedzialnością deliktową za czyn czy skutki zdarzenia, które miało miejsce przed powstaniem tej osoby narusza – w ocenie wnioskodawcy – zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji). W uzasadnieniu zwrócono także uwagę na sprzeczność zachodzącą między art. 103 ust. 4 i 5 a art. 80 ust. 1 kwestionowanej ustawy. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że zobowiązania finansowe państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, powstałe przed 31 grudnia 1998 r. są zobowiązaniami Skarbu Państwa.

2. We wniosku z 28 kwietnia 2000 r. Rada Powiatu Puckiego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, iż przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej (Dz.U. Nr 156, poz. 1027; dalej: rozporządzenie), są niezgodne z art. 21 i art. 103 ust. 4 i 5 w związku z art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, z art. 43 ust. 5 i art. 45 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 12 pkt 8 lit. i) i art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r. wniosek został uzupełniony przez dołączenie brakującej uchwały Rady Powiatu Puckiego.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną upoważnił Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do określenia organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i służby liniowej, tak, by odpowiadała ona zreformowanej strukturze administracji publicznej. W zaskarżonym rozporządzeniu Minister nie ograniczył się jednak do dostosowania organizacji, lecz rozporządził mieniem Skarbu Państwa na rzecz poszczególnych jednostek organizacyjnych. Dokonał tego w załącznikach Nr 1 i 3 do rozporządzenia. Wnioskodawca zarzuca z jednej strony, że tego rodzaju regulacje nie powinny znaleźć się w akcie normatywnym, który powinien zawierać normy generalno-abstrakcyjne a nie rozstrzygnięcia konkretno-indywidualne, z drugiej zaś strony – podkreśla całkowity brak precyzji określeń zawartych w załączniku. Minister zdecydował o tym, że nowe jednostki organizacyjne mają być utworzone z części dotychczasowych zarządów dróg, nie wskazał jednak nieruchomości (czy ich części), z których nowe jednostki mają powstać.

Wnioskodawca przedstawił następnie konsekwencje, jakie – jego zdaniem – powstały w wyniku realizacji kwestionowanego rozporządzenia. Polegają one, między innymi, na tym, że Powiat Wejherowski stał się właścicielem nieruchomości, na której znajduje się siedziba Starostwa Powiatowego w Pucku (decyzja administracyjna z 1 marca 1999 r. Wojewody Pomorskiego, wydana w oparciu o rozporządzenie), a Ośrodek Wypoczynkowy w Cetniewie, stanowiący według księgi wieczystej własność Gminy Władysławowo, stał się własnością Zarządu Dróg w Pucku (załącznik Nr 3 do rozporządzenia).

Rozporządzenie wykracza zatem znacznie poza ramy upoważnienia ustawowego z art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające..., a ponadto narusza szereg przepisów innych ustaw. I tak, art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że państwowym jednostkom organizacyjnym przekazuje się w trwałe zarząd nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, zaś samorządowym jednostkom organizacyjnym – nieruchomości stanowiące własność odpowiednio gminy, powiatu albo województwa. Tymczasem Minister zadysponował nieruchomością gminną. Narusza to jednocześnie art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który gwarantuje gminom samodzielność w dysponowaniu ich mieniem oraz art. 45 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje, że oddawanie nieruchomości w trwałe zarząd następuje w drodze decyzji administracyjnej, a nie – aktu normatywnego. Rozporządzenie naruszyło też art. 60 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, z którego wynika, że mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego, staje się w tym dniu z mocy prawa mieniem właściwych jednostek. Odstępstwa od zasady mogły być wprowadzone przez przepisy szczególne, jednak – w ocenie wnioskodawcy – przepis rozporządzenia nie może być traktowany jako przepis szczególny, gdyż Minister nie miał kompetencji do wkraczania w kwestie nabycia mienia przez powiaty. Konsekwencją regulacji zawartej w art. 60 ustawy – Przepisy wprowadzające... jest jej art. 103 ust. 4 i 5, przewidujący następstwo prawne jednostek organizacyjnych. Ten przepis również został – zdaniem wnioskodawcy – naruszony przez kwestionowane rozporządzenie. Wnioskodawca podnosi wreszcie, że rozporządzenie narusza art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie bowiem z tym przepisem, tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych powiatu oraz wyposażanie ich w majątek należy do wyłącznej kompetencji rady powiatu. Tworząc jednostki powiatowe do zarządzania drogami oraz arbitralnie decydując o wyposażeniu ich w mienie, Minister naruszył ten przepis.

3. Ze względu na to, że wnioski Rady Powiatu w Pucku i Rady Powiatu Kłobuckiego dotyczą tej samej kwestii, 5 września 2000 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził ich łączne rozpoznanie.

4. W piśmie z 30 sierpnia Prokurator Generalny RP odniósł się do zarzutów zawartych we wniosku Rady Powiatu w Kłobucku. Wyraził stanowisko, iż art. 103 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadniając stanowisko Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zadania w zakresie dróg publicznych, w tym budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, należą do zadań własnych powiatu. Środki finansowe na ten cel przekazywane są powiatom w ramach subwencji ogólnej, jako wyodrębniona „część drogowa” tejże subwencji. Środki na utrzymanie dróg ustalane są w ustawie budżetowej w wysokości nie mniejszej niż 30% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Samorząd powiatowy jest właścicielem dróg powiatowych a zarazem jedynym podmiotem uprawnionym do wykonywania zadań publicznych z nimi związanych. Ustawowe następstwo prawne jest więc w tym przypadku logiczną konsekwencją decentralizacji, tj. przekazania zadań państwa na szczebel lokalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena kwestionowanego przepisu nie może być dokonana w oderwaniu od całości regulacji prawnej związanej z przekazaniem powiatom zadania własnego. Zasadnicze znaczenie ma przy tym ocena, czy ustawodawca – przekazując powiatom zadania w zakresie dróg – zapewnił im odpowiedni udział w dochodach publicznych. Według Prokuratora Generalnego wnioskodawczyni nie wykazała, by wielkość środków przekazywanych powiatom w formie wyodrębnionej części subwencji ogólnej pozostawała w dysproporcji do przekazanego jej zadania. Nie wykazała też, by obciążenie jej odpowiedzialnością deliktową za okres przed powstaniem powiatów zagrażało samodzielności finansowej samorządu powiatowego.

Prokurator Generalny podkreślił też, że oceniając konstytucyjność kwestionowanego przepisu nie można zapominać o ochronie poszkodowanych, którą ustawodawca musiał zapewnić reformując administrację publiczną.

Biorąc pod uwagę, iż wnioskodawczyni nie wykazała naruszenia konstytucyjnych postanowień dotyczących samodzielności finansowej samorządu powiatowego i jednocześnie mając na względzie domniemanie konstytucyjności ustaw, Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że zaskarżony przepis ustawy nie narusza konstytucji.

W piśmie z 25 października 2000 r. Prokurator Generalny RP przedstawił swe stanowisko w odniesieniu do wniosku Rady Powiatu Puckiego. W ocenie Prokuratora:

- § 1 kwestionowanego rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i nie jest niezgodny z art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym,

- § 3 kwestionowanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 21, art. 60 ust. 1 w związku z art. 103 ust. 4 i ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz z art. 47 ustawy o samorządzie powiatowym,

- § 3 kwestionowanego rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 43 ust. 5 i art. 45 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Prokurator Generalny uznał jednocześnie, że bezprzedmiotowe jest badanie § 4 rozporządzenia, który to przepis przewidywał powołanie w dyrekcjach okręgowych dróg pełnomocników do spraw przekształceń. Wobec zakończenia procesu przekształceń przepis ten ekspirował.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał przede wszystkim na konstytucyjne warunki legalności rozporządzenia i próbował odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane rozporządzenie odpowiada tym warunkom. Zwrócił uwagę, że zawarte w art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... upoważnienie dla Ministra nie zawiera szczegółowych wytycznych dotyczących treści tego aktu. Ze względu na specyficzny charakter tej ustawy, wytycznych trzeba szukać w treści innych jej przepisów, gdyż cała ustawa poświęcona jest wdrożeniu reformy administracji publicznej. W konkretnej sprawie trzeba się skupić na regulacjach reformujących administrację drogową. Prokurator Generalny zwrócił uwagę na zasadnicze zmiany w sferze własności dróg publicznych i administracji drogowej. Proste przejęcie dotychczasowych jednostek organizacyjnych administracji drogowej nie było możliwe, gdyż ani obszar ich dotychczasowego działania ani zakres kompetencji nie pokrywały się z nową strukturą organizacyjną administracji publicznej. Stąd konieczna stała się reorganizacja dostosowująca je do nowej struktury. Do jej przeprowadzenia został upoważniony Minister w art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające...

Zdaniem Prokuratora Generalnego, treść § 1 kwestionowanego rozporządzenia mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i nie narusza też art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym. Minister przekształcił bowiem dyrekcje okręgowe dróg publicznych oraz będące ich częściami zarządy drogowe i drogową służbę liniową w jednostki organizacyjne zarządzające drogami powiatowymi, wojewódzkimi i w jednostki Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. Powiaty nie mogły utworzyć własnych jednostek organizacyjnych, gdyż w momencie kształtowania zarządu drogami jeszcze nie istniały; nie mógł więc znaleźć zastosowania art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym. O naruszeniu tego przepisu nie można mówić także z tego powodu, że art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... stanowi wobec niego przepis szczególny.

Prokurator Generalny stoi natomiast na stanowisku, że zarzut wnioskodawcy jest uzasadniony w odniesieniu do § 3 rozporządzenia. Ustawodawca w art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... nie upoważnił bowiem Ministra do decydowania w przedmiocie mienia będącego w dyspozycji przekształcanych jednostek organizacyjnych. W konsekwencji, wszelkie postanowienia załączników pociągające za sobą dyspozycję mieniem dotychczasowych jednostek organizacyjnych wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego i to niezależnie od merytorycznej treści tych postanowień. Prokurator Generalny zwraca uwagę, że kwestie związane z przekazywaniem mienia zostały uregulowane w innych przepisach ustawy – Przepisy wprowadzające..., a to zwłaszcza w jej art. 60 ust. 1 i 103 ust. 3 i 4. Nabycie mienia ma stwierdzać wojewoda w drodze decyzji administracyjnej (art. 60 ust. 4 ustawy). Stanowiąc § 3 kwestionowanego rozporządzenia Minister nie tylko wykroczył poza granice upoważnienia ustawowego, ale jednocześnie wkroczył w materię regulowaną ustawą. Decyduje to o sprzeczności z art. 60 ust. 1, art. 103 ust. 4 i 5 ustawy – Przepisy wprowadzające... oraz z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Prokurator Generalny nie dopatrywał się natomiast związku między treścią § 3 rozporządzenia a powołanymi przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o samorządzie gminnym.

5. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w piśmie z 9 października 2000 r. złożył wyjaśnienia odnoszące się do wniosku Rady Powiatu Puckiego. Minister przedstawił organizację zarządu dróg do 31 grudnia 1998 r. i zmiany, jakie nastąpiły w tym zakresie w związku z reformą administracji publicznej. Polegały one przede wszystkim na przejęciu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Wyposażenie w majątek nowych jednostek organizacyjnych nie mogło dokonać się na podstawie samej tylko „ustawy kompetencyjnej”, lecz wymagało uzupełnienia rozporządzeniem, którego trzy załączniki odpowiadają trzem rodzajom nowo utworzonych struktur: generalnego dyrektora dróg publicznych, zarządów powiatowych i wojewódzkich. Załącznik Nr 1 określił jednostki organizacyjne lub ich części, które przeszły do powiatów; w niektórych przypadkach konieczne było stworzenie jednostek organizacyjnych obsługujących dwa powiaty, co – zdaniem Ministra – pozostawało w zgodzie z art. 26 ust. 3 „ustawy kompetencyjnej”. Jak stwierdza Minister, dzięki kwestionowanemu rozporządzeniu wraz z załącznikami, „wszystko, czym dysponowała administracja drogowa podlegała Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej zostało podzielone pomiędzy nowych zarządców dróg”. Rozporządzenie to bezpośrednio określa, kto i jakie mienie Skarbu Państwa przejął. Podział ten był warunkiem niezbędnym do realizacji art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające..., gdyż dopiero dzięki podziałowi nowe jednostki mogły 1 stycznia 1999 r. nabyć własność. Z tych względów, w ocenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, kwestionowane rozporządzenie jest zgodne z ustawą – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Minister nie zgodził się też z zarzutem naruszenia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami; rozporządzenie bowiem nie przenosiło trwałego zarządu przysługującego państwowym jednostkom organizacyjnym. Zdaniem Ministra, podstawą przejścia trwałego zarządu na nowe jednostki organizacyjne są art. 61 ust. 1 i art. 103 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające.

6. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 6 maja 2001 r. przedstawił wyjaśnienia odnośnie wniosku Powiatu Kłobuckiego. Zdaniem Marszałka kwestionowany przepis, art. 103 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, jest wyrazem akceptowanej w doktrynie zasady, zgodnie z którą następcą prawny wstępuje w prawa i obowiązki podmiotu będącego jego poprzednikiem; dotyczy to także odpowiedzialności deliktowej. Brak winy lub przyczynienia się do powstania szkody będącej źródłem stosunku zobowiązaniowego nie ogranicza

odpowiedzialności następcy prawnego. W konsekwencji, w ocenie Marszałka, obciążenie powiatu odpowiedzialnością za zdarzenia, które miały miejsce przed jego powstaniem nie narusza konstytucji. Marszałek podkreślił przy tym, że art. 103 ust. 4 i 5 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 80 ust. 1 tejże ustawy.

Marszałek nie podzielił też zapatrywania wnioskodawcy, iż kwestionowany przepis narusza konstytucyjną zasadę samodzielności powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego.

Podsumowując Marszałek wyraził pogląd, iż kwestionowane przepisy są elementem decentralizacji władzy publicznej, która była celem reformy administracji i która stanowi wartość konstytucyjną, statutowaną w art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej.

II

Na rozprawie 5 czerwca 2001 r. przedstawiciele wnioskodawców, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Do zarzutów wnioskodawców ustosunkował się także przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawiciel Rady Powiatu Kłobuckiego podkreślił brak uzasadnienia dla rozwiązania legislacyjnego przyjętego w art. 103 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające..., które obciąża powiaty odpowiedzialnością za szkody wyrządzone na kilka lat przed ich powstaniem. Zwrócił uwagę, iż o następstwie prawnym można mówić w razie likwidacji określonego podmiotu i powołania na jego miejsce nowego. Taka sytuacja nie występuje w zakresie zarządu drogami, gdyż Państwo nadal wykonuje to zadanie publiczne. O tym, czy za szkody drogowe odpowiada Skarb Państwa, czy też powiat, decyduje data wydania wyroku. W przypadku gdy proces odszkodowawczy wytoczony przeciwko Skarbowi Państwa toczył się kilka lat, powiat, który ostatecznie ma wypłacić odszkodowanie, obciążany jest wysokim odsetkami. W konsekwencji, skutki finansowe związane z przerzuceniem na powiaty odpowiedzialności za szkody powstałe na drogach przejętych przez te jednostki samorządowe są bardzo doniosłe. Przedstawiciel Rady Powiatu Kłobuckiego stwierdził, iż algorytm służący obliczeniu wysokości tzw. subwencji drogowej, jaką otrzymują powiaty, nie uwzględnia ciężaru odpowiedzialności za szkody powstałe na drogach powiatowych.

Przedstawiciel Rady Powiatu Puckiego podtrzymując zarzuty sformułowane we wniosku podkreślił, iż jego ostrze kieruje się przeciwko § 3 rozporządzenia, którego treść przekracza ramy upoważnienia i wkracza w sferę regulowaną przez art. 60 ustawy – Przepisy wprowadzające...

Przedstawiciel Sejmu odniósł się tylko do zarzutów zawartych we wniosku Rady Powiatu Kłobuckiego. Podkreślił, iż przerzucenie na powiaty odpowiedzialności za szkody drogowe jest jednym ze skutków reformy administracji publicznej, której konstytucyjnym celem była decentralizacja państwa. Przedstawiciel Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej przyłączając się do stanowiska przedstawiciela Sejmu dodał, iż brak środków na finansowanie zadań dotyka wszystkich zarządców dróg. Zwrócił uwagę na cel kwestionowanego rozporządzenia, jakim była reorganizacja struktur podległych Ministrowi, a nie przekazywanie mienia. Prokurator Generalny odnosząc się do wniosku Rady Powiatu Kłobuckiego jeszcze raz stwierdził, iż w sprawie nie wykazano, by środki finansowe przekazywane powiatom nie wystarczały na pokrywanie szkód drogowych. Podzielił natomiast zarzuty Rady Powiatu Puckiego dotyczące § 3 rozporządzenia.

W końcowych wystąpieniach wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali wyrażone wcześniej stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Wnioski Rad Powiatów w Kłobucku i w Pucku, które wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego, zostały połączone do wspólnego rozpoznania, gdyż oba – choć na różnym poziomie – kwestionują sposób przeprowadzenia reformy administracji publicznej w zakresie administracji drogowej. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia rozwiązań ustawodawczych od ich realizacji w praktyce. Jest

oczywiste, że reforma administracji publicznej dokonana ustawami z 1998 r., mająca na celu decentralizację administracji państwowej i obejmująca swym zakresem niemal ogół zadań publicznych, była ogromnym przedsięwzięciem legislacyjnym. W jej toku ustawodawca nie ustrzegł się błędów, związanych przede wszystkim z nienależytą koordynacją przepisów regulujących te same kwestie prawne, choć rozrzuconych w różnych aktach normatywnych. Trybunał podkreśla jednak, że od niedociągnięć legislacyjnych należy odróżnić błędy popełniane w toku realizacji ustaw reformujących administrację publiczną. Nie sposób zakwestionować, że zwłaszcza proces wyposażania w majątek, przejmowania konkretnych dóbr majątkowych przez nowo powstające podmioty, operacja przesunięcia pracowników administracji państwowej do samorządowej, w praktyce musiały być źródłem licznych konfliktów. Procesy te były tym bardziej skomplikowane, że przejście nie dokonywało się mechanicznie na skutek zmiany szyldu danej instytucji; przeciwnie – często konieczny był ich podział na jednostkę rządową i samorządową albo dwie jednostki samorządowe. W każdym przypadku podstawą podziału jednostki organizacyjnej musiał być akt indywidualno-konkretny, a nie akt normatywny. Kompetencje kontrolne Trybunału Konstytucyjnego obejmują jednak wyłącznie ocenę aktów normatywnych i nie rozciągają się na akty stosowania prawa, choćby wydawano je powołując się wprost na kwestionowane przepisy.

Ocena zasadności wniosków wymaga przesłedzenia dokonanej reformy, przy czym – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – niezbędne jest rozróżnienie zagadnień organizacyjnych administracji publicznej od regulacji kwestii cywilnoprawnych związanych z przejmowaniem mienia i odpowiedzialności.

Pierwszym krokiem legislacyjnym stanowiącym podstawę do reorganizacji zarządu drogami w związku z wprowadzeniem trójstopniowej struktury administracji samorządowej był art. 52 ustawy z 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 ze zm.; dalej: ustawa kompetencyjna). Powołany przepis w sposób zasadniczy zmienił ustawę z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Podstawowe znaczenie ma wyróżnienie dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach) oraz przyznanie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego prawa własności dróg (art. 2a ust. 2 ustawy o drogach). W ślad za zróżnicowaniem charakteru dróg i przyznaniem prawa własności do nich różnym podmiotom (gminom, powiatom, samorządom województw i Państwu), nastąpić musiały zmiany zarządu drogami, a ściślej – jego decentralizacja. Znowelizowana ustawa o drogach publicznych, w miejsce istniejących dotąd okręgowych dyrekcji dróg publicznych, w skład których wchodziły zarządy dróg i drogowa służba liniowa, będące jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa, powołała Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, którego urząd składa się z oddziału centralnego w Warszawie i ośmiu oddziałów terenowych – do zarządu drogami krajowymi (art. 18), zaś zarządcami pozostałych dróg uczyniła zarządy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 2). Jednocześnie ustawa upoważniła zarządy jednostek samorządu terytorialnego do powołania własnych, wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych do zarządu drogami (art. 21 ust. 1). Warto dodać, że art. 147 ust. 2 i 3 ustawy kompetencyjnej zobowiązał Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu instytucji i jednostek organizacyjnych podległych lub podporządkowanych właściwym ministrom i centralnym organom administracji rządowej oraz wojewodom, które na podstawie tejże ustawy są przekazywane określonym jednostkom samorządu terytorialnego. W załączniku do rozporządzenia z 25 listopada 1998 r. (Dz.U. Nr 147, poz. 965) wskazano, iż w województwie pomorskim powiatom przekazuje się: pkt 10 – “Zarząd drogowy w Pucku powiat pucki”, pkt 14 – “Zarząd drogowy w Wejherowie powiat wejherowski”. Regulacja ta miała więc charakter wyłącznie porządkowy, nie określała natomiast ani mienia stanowiącego materialną podstawę funkcjonowania “zarządu drogowego”, ani trybu jego przejścia na nowe jednostki organizacyjne.

Ustawodawca nie poprzestał jednak na przedstawionej regulacji, która zakładała dużą swobodę jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu zarządu drogami stanowiącymi ich własność. W art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) upoważnił Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej do określenia w rozporządzeniu “organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej, która umożliwi dostosowanie z dniem 1 stycznia 1999 r. organizacji tych jednostek do organizacji administracji publicznej określonej w ustawach, o których mowa w art. 1”, tj. w ustawach reformujących administrację publiczną. Przepis zobowiązywał Ministra do wydania

rozporządzenia w terminie do 30 listopada 1998 r. Rozporządzenie to, będące przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie, zostało wydane dopiero 14 grudnia 1998 r. Składa się z pięciu przepisów. Pierwszy z nich (§ 1) przewiduje przekształcenie dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej w:

- “1) jednostki organizacyjne do zarządzania drogami powiatowymi określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia,
- 2) jednostki organizacyjne do zarządzania drogami wojewódzkimi określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
- 3) jednostki organizacyjne Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia”.

Kolejny przepis rozporządzenia określa zasady przejścia pracowników, zaś § 3 stanowi, iż “Składniki mienia będącego dotychczas we władaniu dyrekcji okręgowych dróg publicznych, wymienione w protokołach zdawczo-odbiorczych sporządzonych na dzień 31 grudnia 1998 r., stają się z dniem 1 stycznia 1999 r. składnikami mienia jednostek, o których mowa w § 1”.

Przedmiotem zarzutów sformułowanych we wniosku Rady Powiatu w Pucku jest zwłaszcza część III załącznika nr 1, określająca jednostki organizacyjne powstałe z przekształcenia jednostek Dyrekcji Okręgowych Dróg Publicznych w Gdańsku. W pkt. 7 postanowiono, iż powołuje się “Zarząd drogowy w Pucku do zarządzania drogami powiatowymi na obszarze powiatu puckiego powstały z:

- a) części Zarządu Dróg w Pucku (bez Ośrodka Wypoczynkowego w Cetniewie),
- b) Obwodu Drogowego w Stawoszynie”, a w pkt. 13 powołano “Zarząd Drogowy w Wejherowie do zarządzania drogami powiatowymi na obszarze powiatu wejherowskiego powstały z części Zarządu Dróg w Pucku (bez Ośrodka Wypoczynkowego w Cetniewie)”.

Wnioskodawca kwestionuje nie tyle powołanie zarządów dróg w Pucku i Wejherowie, co wskazanie w załączniku, “z czego” zarządy te mają powstać. Wnioskodawca twierdzi, że zacytowane punkty załącznika stały się podstawą wydania przez wojewodę pomorskiego decyzji administracyjnych dotyczących nabycia mienia, które są nieracjonalne z gospodarczego punktu widzenia i naruszają własność gminy Władysławowo.

Przechodząc do prezentacji podstaw prawnych nabycia mienia przez nowo tworzone jednostki samorządu terytorialnego w toku reformy administracji publicznej z 1998 r., Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie w pierwszej kolejności, że ustawodawca zagwarantował nienaruszalność mienia gmin, co wynika z art. 49-52 ustawy o samorządzie województwa i co szczególnie wyraźnie zostało zaakcentowane w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wyposażenie w majątek powiatów i samorządów województw miało się dokonać kosztem mienia Skarbu Państwa będących we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych (art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające...) oraz przez przejęcie niektórych państwowych osób prawnych (art. 60 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające...). Nabycie własności następowało z mocy samego prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. Treść art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... nie pozostawia w tym względzie żadnych wątpliwości. Przepis stanowi o “mieniu Skarbu Państwa będącym we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego”. Z tą też datą mienie “staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego”. Rzecz jasna, przepis ustawy decydujący o samym nabyciu praw majątkowych i charakterze tego nabycia, nie mógł rozstrzygać, jakie konkretne składniki mienia składają się na jednostkę organizacyjną i jaka konkretna jednostka samorządu terytorialnego jest jednostką “właściwą” do przejęcia mienia. Stąd konieczność wydawania na potrzeby każdego przypadku przejęcia praw, zwłaszcza mających za przedmiot nieruchomości, aktu o charakterze indywidualnym i konkretnym. Dlatego ustawodawca przewidział wydawanie przez wojewodę deklaracyjnych decyzji administracyjnych, które miały stwierdzać fakt nabycia (art. 60 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające...). Decyzja taka stanowi podstawę wpisu do ksiąg wieczystych i jest dokumentem legitymującym w obrocie daną jednostkę samorządu terytorialnego jako właściciela. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że źródłem nabycia prawa podmiotowego nie jest w tym przypadku decyzja administracyjna, lecz powołany art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... Ustawodawca, przewidując możliwość powstawania w praktyce konfliktów związanych z podziałem mienia i przypisywaniem go konkretnym jednostkom, wprowadził w ustawie system kontroli decyzji wydawanych przez wojewodów. Organem odwoławczym w sprawach nabycia mienia Skarbu Państwa przez jednostki

samorządu terytorialnego został ustanowiony minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 62 ustawy – Przepisy wprowadzające...).

Ogólne zasady dotyczące przejęcia mienia w odniesieniu do dróg wymagały pewnych uściśleń. Ustawa o drogach, zmieniona przez art. 52 ustawy kompetencyjnej, przewidywała już wprawdzie, że drogi gminne, powiatowe, wojewódzkie są własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, jednak konieczne było określenie, które drogi mają charakter dróg – odpowiednio – gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Temu celowi służą trzy pierwsze ustępy art. 103, zawartego w rozdziale 6 ustawy – Przepisy wprowadzające..., zatytułowanym “Przepisy dostosowujące oraz przepisy końcowe”. Ustęp pierwszy art. 103 zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. Jako drogi gminne określono dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie (art. 103 ust. 2), zaś drogami powiatowymi stały się dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nie wymienione w rozporządzeniu (art. 103 ust. 3).

Poza zasięgiem rozważań Trybunał Konstytucyjny pozostawia kwestie nabycia mienia innego niż należące dotychczas do państwowych jednostek organizacyjnych, ale niezbędnego do wykonywania zadań samorządu (art. 64 ustawy – Przepisy wprowadzające...) oraz nabycia na podstawie przepisów szczególnych.

Gdy chodzi o regulację zobowiązań Skarbu Państwa związanych z funkcjonowaniem jego jednostek organizacyjnych, to normę podstawową zawiera art. 80 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające..., zgodnie z którym: “Zobowiązaniami Skarbu Państwa, powstałymi do dnia 31 grudnia 1998 r., są zobowiązania finansowe państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Z przepisu tego wynika *a contrario*, iż samorząd terytorialny nie ponosi odpowiedzialności cywilnej za zobowiązania powstałe w związku z działalnością państwowych jednostek organizacyjnych. Fakt powołania nowych podmiotów w postaci powiatów i samorządów województw oraz przekazania im dotychczasowych jednostek organizacyjnych państwa, zgodnie z zamysłem ustawodawcy wyrażonym w art. 80 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające..., nie pociąga za sobą przejścia zobowiązań Skarbu Państwa na nowo utworzone podmioty. Z powołanego już art. 103 ustawy – Przepisy wprowadzające..., odnoszącego się do zarządu drogami publicznymi, zdaje się wynikać reguła przeciwna. Przepis ten w ustępie 4 przewiduje następstwo prawne zarządcy drogi powiatowej lub wojewódzkiej w stosunku do dotychczasowego zarządu drogi, a ustęp 5 precyzuje, że “następca prawny dotychczasowego zarządu drogi publicznej wstępuje w jego prawa i obowiązki, w szczególności wynikające z zawartych umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych”. Konstytucyjność tego właśnie przepisu kwestionuje Rada Powiatu Kłobuckiego.

IV

1. Przystępując do rozpatrzenia zarzutu Rady Powiatu w Kłobucku, Trybunał Konstytucyjny ustalił przede wszystkim właściwą jego treść. Otóż, wbrew sugestii zawartej w piśmie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie powołuje się na naruszenie samodzielności finansowej powiatu, czy też brak środków finansowych, które miałyby służyć zaspokojeniu roszczeń osób poszkodowanych. Wnioskodawca kwestionuje sam fakt obciążenia jednostek samorządu terytorialnego, powstałych 1 stycznia 1999 r., odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu zdarzeń zaistniałych przed tą datą. Dodajmy, że odpowiedzialność ta, co wynika z art. 417 kc, opiera się na zasadzie winy, a zatem jest sankcją za niedołożenie należytej staranności w wykonywaniu przypisanych państwu zadań, w tym przypadku – utrzymywaniu dróg publicznych. W ocenie wnioskodawcy, ustawowe obciążenie jednego podmiotu odpowiedzialnością za delikt popełniony przez inny podmiot narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jednocześnie, ponieważ w konkretnym przypadku chodzi o odpowiedzialność za nienależyte wykonywanie zadań publicznych przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, przerzucenie odpowiedzialności na inne podmioty publiczne wnioskodawca uważa za sprzeczne z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w zasadzie podziela zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę. W wyroku z 27 czerwca 2000 r. wydanym w sprawie K. 20/99 (OTK ZU Nr 5/2000, poz. 140), Trybunał miał już okazję wypowiedzieć się krytycznie w kwestii przerzucania odpowiedzialności państwa na nowo tworzone podmioty prawa. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, iż nie ma w naszym systemie prawa przepisów wyrażających “ogólną zasadę, według której nowo powstały samodzielny podmiot prawa (osoba prawna) ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej (przekształconej)

jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy podstawą jego istnienia jest ten sam wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, który stanowił podstawę istnienia zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa” (s. 732). Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę na fakt, iż tzw. zwalniające przejęcie długu przez osobę trzecią jest regulowane w kodeksie cywilnym. Stosownie do jego przepisów, przejęcie długu następuje w wyniku umowy cywilnoprawnej i wymaga zawsze zgody wierzyciela. Skuteczność przejęcia zależy od spełnienia wszystkich przesłanek z art. 519 i n. kc (s. 733). Ewentualna zmiana podmiotu zobowiązanego w przypadku odpowiedzialności deliktowej była przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego w uchwale z 9 czerwca 1999 r. (*III CZP 11/99*, OSN z 2000 r., nr 1, poz. 2 z aprobowaną glosą P. Dzienis, *Przegląd Sądowy* z 2001 r., nr 5). W konkretnym stanie faktycznym szkoda została wyrządzona przez pracownika szpitala państwowego, a zatem – funkcjonariusza państwowego. Następnie szpital uzyskał odrębną od Skarbu Państwa podmiotowość prawną. Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę, że choć doszło do powstania nowego podmiotu, “dawny podmiot – Skarb Państwa nie ulega jednakże likwidacji; ulega natomiast likwidacji jego jednostka organizacyjna” (uzasadnienie, s. 13). Sąd Najwyższy podkreślił obowiązywanie w naszym prawie zasady, zgodnie z którą Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych osób prawnych, a osoby te nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa (art. 40 § 1 kc).

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie, w pełni akceptując powyższe ustalenia prawne, stwierdza, że – co do zasady – nie jest możliwa i dopuszczalna ustawowa zmiana osoby odpowiedzialnej za szkodę (w miejsce Skarbu Państwa – powiat) bez wcześniejszej zgody poszkodowanego. “Akceptowana w doktrynie zasada, według której następca prawny wstępuje w prawa i obowiązki podmiotu będącego jego poprzednikiem”, powołana w piśmie Marszałka Sejmu, odnosi się tylko do sukcesji generalnej, której najlepszym przykładem jest dziedziczenie. Sukcesja ta związana jest z zakończeniem “bytu” prawnego poprzednika. Z taką sytuacją na pewno nie mamy do czynienia w analizowanym przypadku (podkreśla to Sąd Najwyższy w powołanym wyżej orzeczeniu). Skarb Państwa, a zatem podmiot odpowiedzialny za szkodę, nadal istnieje; nowy podmiot – powiat – pojawił się obok niego. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że na potrzeby takich przypadków prawo cywilne nie przewiduje zwolnienia z zobowiązania podmiotu dotychczas zobowiązanego. Wręcz przeciwnie, jako zasadę należy traktować myśl wyrażoną w art. 40 § 2 kc (przejęcie składnika mienia państwowej osoby prawnej przez Skarb Państwa) i w art. 526 kc (zbycie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego), zgodnie z którą odpowiedzialność obu podmiotów jest solidarna. Na potrzeby odpowiedzialności deliktowej odpowiedzialność solidarną wprowadza art. 441 § 1 kc, stanowiący niewątpliwie gwarancję dla poszkodowanego. W świetle tego przepisu można by, co najwyżej, przyjąć, iż jeśli ustawodawca rzeczywiście obciążył powiat odpowiedzialnością za szkody drogowe, to jest to odpowiedzialność solidarna ze Skarbem Państwa. Nawet gdyby powiat naprawił uszczerbek, jakiego doznał poszkodowany, to – w myśl art. 441 § 3 kc – miałby pełny regres do Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z tym ostatnim przepisem, “ten, kto naprawił szkodę, za którą jest odpowiedzialny mimo braku winy, ma roszczenie zwrotne do sprawcy, jeżeli szkoda powstała z winy sprawcy”. Ponieważ o winie podmiotu nie istniejącego w chwili wyrządzenia szkody (tj. powiatu) na pewno nie można mówić, zobowiązując powiat do zapłaty odszkodowania należałoby przyznać mu roszczenie zwrotne do Skarbu Państwa, którego funkcjonariusze zawinili powstanie szkody. Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, że przejście odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa nie nastąpiło. Ta sprawa została bowiem uregulowana w powoływanym już art. 80 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... Przepis ten wyraża całkowicie zgodną z obowiązującym systemem prawa zobowiązań normę, stosownie do której zobowiązania Skarbu Państwa powstałe do 31 grudnia 1998 r. pozostają jego zobowiązaniami, mimo przejęcia przez nowo powstające jednostki samorządu terytorialnego instytucji państwowych (tzw. *stationes fisci*), z których działalnością wiąże się określone zobowiązanie.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego w zasadzie nie jest badanie zgodności norm “w poziomie”, tj. określanie wzajemnego stosunku norm wynikających z tego samego aktu prawnego, czy też – z aktów tej samej rangi. W niniejszej sprawie ustalenie wzajemnego stosunku art. 80 ust. 1 i art. 103 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające... jest jednak konieczne dla rozstrzygnięcia kwestii zasadniczej, a mianowicie – zgodności z konstytucją kwestionowanego przepisu. Powstaje bowiem pytanie, czy art. 103 ust. 5, wprowadzając następstwo prawne zarządcy drogi, nie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 80 ust. 1 tej samej ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego między normami wynikającymi z

analizowanych przepisów, tj. art. 80 ust. 1 i art. 103 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające... nie zachodzi stosunek *lex generalis* – *lex specialis* i – w konsekwencji – ten ostatni przepis nie uchyla zasady ogólnej z art. 80 ust. 1. Za takim stanowiskiem przemawia kilka argumentów.

Po pierwsze, sama treść art. 103 ust. 5 kwestionowanej ustawy, oceniana zarówno z przedmiotowego, jak i podmiotowego punktu widzenia, wskazuje na jego ograniczony zakres. Z punktu widzenia przedmiotowego zakresu regulacji, przepis dotyczy “praw i obowiązków”, “w szczególności wynikających z zawartych umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych”. Przepis nie wspomina o zobowiązaniach wynikających z czynów niedozwolonych. Z art. 103 ust. 5 wynika, że z dniem 1 stycznia 1999 r. powiatowy (wojewódzki) zarządca drogi przejął – w miejsce dotychczasowego zarządcy państwowego – prawa i obowiązki związane z wykonywaniem zadania publicznego (utrzymanie dróg). Do realizacji tego zadania niezbędna jest kontynuacja istniejących, często długookresowych stosunków prawnych. Jest to następstwo w funkcji publicznoprawnej, nie jest to natomiast następstwo prawne w znaczeniu prawa cywilnego, które może zachodzić tylko między dwoma podmiotami prawa cywilnego. Na brak następstwa wskazuje także podmiotowa formuła przepisu. Art. 103 ust. 5 stanowi bowiem o “dotychczasowym zarządzie drogi” i jego następcy, którym jest “zarządca drogi powiatowej lub wojewódzkiej”. Jak wiadomo, ani dotychczasowy zarząd drogi, tj. jednostka organizacyjna Skarbu Państwa, ani nowy jej zarządca, nie posiadają podmiotowości prawnej, lecz są jednostkami organizacyjnymi o statusie zakładów albo jednostek budżetowych. Stąd nie można podzielić zapatrywania wyrażonego przez Marszałka Sejmu, że mamy do czynienia z następstwem prawnym, przynajmniej w takim rozumieniu, w jakim pojęciem tym posługuje się prawo cywilne. Jak słusznie bowiem w innym zdaniu stwierdza Marszałek, w następstwie prawnym chodzi o “uprawnienie podmiotu” i “obowiązek tego podmiotu”. W przypadku przejścia zadania publicznego, jakim jest utrzymanie dróg, należałoby zatem powiedzieć, że następcami prawnymi Skarbu Państwa są gminy, powiaty i województwa, przy czym podmioty te nie przejęły ogółu zadań; znaczna ich część pozostała w gestii Państwa. Jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej nie mogą ponosić odpowiedzialności cywilnoprawnej. Nie ponosił jej ani dotychczasowy zarząd drogi, ani – co do zasady – nie może jej ponosić nowy zarządca (wyjątek będzie dotyczył tych powiatów, które nie powołują specjalnej jednostki organizacyjnej do zarządu drogami). W tej sytuacji trudno założyć, że ustawodawca, chcąc rozstrzygnąć o przejściu zobowiązań cywilnoprawnych posłużyłby się słowami “zarząd” i “zarządca” drogi. Odnosząc się do następstwa prawnego w rozumieniu prawa cywilnego należy mówić o zobowiązaniach Skarbu Państwa, związanych z funkcjonowaniem jego jednostek organizacyjnych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w ten właśnie sposób został sformułowany art. 80 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... Dlatego wyłącznie ten przepis należy uznać za miarodajny, gdy chodzi o regulację losu zobowiązań Skarbu Państwa po dokonaniu reformy.

Po drugie, nawet gdyby art. 103 ust. 5 kwestionowanej ustawy odnosił się także do zobowiązań cywilnoprawnych, nie można by przyjąć, że obejmuje on swym zasięgiem zobowiązania wynikające z czynu niedozwolonego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*). Jeśli zatem przyjąć, że art. 80 ust. 1 ustawy stanowi zasadę, zaś art. 103 ust. 5 – wyjątek od niej, to wyjątek ten nie może objąć szerszego zakresu zdarzeń prawnych, niż to wynika wprost i wyraźnie z treści przepisu wprowadzającego wyjątek. Tak więc nawet przy założeniu stosunku *lex specialis* do *lex generalis*, art. 103 ust. 5 odnosiłby się – zgodnie z jego brzmieniem – do zobowiązań wynikających z umów i porozumień, natomiast nie obejmowałby odpowiedzialności deliktowej.

Po trzecie wreszcie, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność dokonywania wykładni przepisów w zgodzie z konstytucją. Ta dyrektywa interpretacyjna nakazuje takie rozumienie przepisów, które pozwala uznać je za zgodne z obowiązującymi normami konstytucyjnymi. Tymczasem, jak to wynika z wcześniejszych rozważań i powołanego wyroku Trybunału, ustawowe przerzucenie odpowiedzialności za skutki czynów niedozwolonych ze Skarbu Państwa na nowo powstające podmioty prawa mogłoby budzić uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia reguł obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do powoływanego już wcześniejszego swego orzeczenia, jeszcze raz podkreśla, że zmiana dłużnika jest dopuszczalna tylko za zgodą wierzyciela i do jej dokonania konieczne jest zachowanie trybu przejścia długu, stosownie do art. 519 i n. kc. W przypadku zaś odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynu niedozwolonego, zwolnienie podmiotu, który w sposób zawiniony przyczynił się do powstania szkody, w świetle obowiązujących przepisów budzi zasadnicze wątpliwości.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż prawidłowa wykładnia art. 103 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające... nakazuje przyjąć, że kwestionowany przepis nie obejmuje swym zakresem odpowiedzialności cywilnoprawnej za zobowiązania, które powstały przed dniem 1 stycznia 1999 r. Jeśli więc wszystkie elementy zdarzenia prawnego, które – stosownie do przepisów kodeksu cywilnego – stanowi źródło zobowiązania (np. wyrządzenie szkody, niewykonanie umowy, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą), w całości zrealizowały się przed zakończeniem 1998 r., za zobowiązanie to ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Taką zasadę, w zgodzie z konstytucją i całym systemem odpowiedzialności cywilnej, ustanowił ustawodawca w art. 80 ust. 1 ustawy – przepisy wprowadzające. Kwestionowany art. 103 ust. 5 ustawy nie uchybia tej zasadzie. W ten sposób rozumiany nie narusza powołanych jako wzorce kontroli przepisów konstytucji.

3. W świetle powyższych ustaleń dotyczących podmiotu odpowiedzialnego za szkody powstałe przed 1 stycznia 1999 r., nie można się zgodzić z argumentem podnoszonym przez Prokuratora Generalnego, iż brak regulacji zawartej w art. 103 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające... oznaczałoby pozbawienie poszkodowanych przysługującej im ochrony. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w braku powołanego art. 103 ust. 5 podmiotem odpowiedzialnym za szkody powstałe na drogach państwowych przed 1 stycznia 1999 r. pozostałby Skarb Państwa, co na pewno nie wpłynęłoby ujemnie na sytuację poszkodowanych. Ich położenie prawne i procesowe nie uległoby zmianie w zestawieniu z tym, w jakim znajdowali się w chwili powstania szkody przed 1999 r.

V

1. Ocena wniosku Powiatu Puckiego w pierwszej kolejności wymaga ustalenia jego zakresu. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wnioskodawca nie sformułował zarzutów pod adresem art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające..., na co zwraca uwagę Prokurator Generalny w swym stanowisku. Ze względu na zakres wniosku Trybunał ogranicza się do oceny przepisów zaskarżonego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wraz z kwestionowanymi punktami załączników z punktu widzenia jego zgodności z powołanymi wzorcami kontroli. Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że – zgodnie z treścią wniosku – ocenie powinna podlegać regulacja wynikająca z poddanych kontroli przepisów, a nie poszczególne przepisy rozporządzenia. Wbrew odmiennemu stanowisku Prokuratora Generalnego – Trybunał nie dostrzega potrzeby odrębnego potraktowania § 4 rozporządzenia, przewidującego powołanie pełnomocników do spraw przekształceń. Sugerowana przez Prokuratora, a spowodowana zakończeniem przekształceń, „ekspiracja” tego przepisu, nie musi oznaczać bezprzedmiotowości kontroli konstytucyjnej i – w konsekwencji – skutkować umorzeniem postępowania co do tego właśnie przepisu. Trybunał Konstytucyjny zwraca bowiem uwagę, że całe rozporządzenie zostało już niejako skonsumowane; reorganizację jednostek zarządzających drogami przeprowadzono w końcu 1998 r., a reforma administracji publicznej została urzeczywistniona w praktyce.

Na tle ostatniego sformułowania nasuwa się pytanie ogólne o kognicję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny konstytucyjności kwestionowanego rozporządzenia. Trybunał kilkakrotnie już podkreślał, iż jego właściwość rozciąga się na akty normatywne, nie obejmuje natomiast aktów indywidualno-konkretnych. Trybunał posługuje się przy tym materialną definicją aktu normatywnego, co oznacza, iż chodzi o akty zawierające normy generalne i abstrakcyjne, które charakteryzują się cechą powtarzalności. Nie mają tych cech akty adresowane do indywidualnego podmiotu, dotyczące konkretnej sprawy czy sytuacji, których stosowanie ma charakter jednorazowy (por. wyrok z 6 grudnia 1999 r., P. 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 881; postanowienie z 14 grudnia 1999 r., U. 7/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 919, 920; postanowienie z 29 marca 2000 r., P. 13/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 311, wyrok z 13 marca 2001 r., K. 21/00, OTK ZU Nr 1/2001, s. 278, 279). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenie oceniane w niniejszej sprawie ma charakter mieszany, gdyż częściowo zawiera postanowienia normatywne, częściowo – zwłaszcza w załącznikach – zawiera rozstrzygnięcia o charakterze konkretno-indywidualnym. Nie mają jednak takiego charakteru te fragmenty załącznika, które kwestionuje wnioskodawca w niniejszej sprawie (nr 1, część III, pkt 7 i 13). Sama zgodność treści rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym do jego wydania (art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające...) oraz stosunek jego postanowień do innych ustaw także podlegają abstrakcyjnej

kontroli legalności. W konsekwencji należy uznać, że kontrola przedmiotowego rozporządzenia w zakresie, w jakim kwestionuje je wnioskodawca, należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

2. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność kwestionowanego rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym do jego wydania, zawartym w art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... Trybunał stwierdza, że samo odczytanie treści normatywnej tego przepisu nie jest łatwe. Jej ustalenie stanowi jednak warunek niezbędny oceny legalności rozporządzenia. Art. 21 stanowi, iż Minister „określi... organizację dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej, która umożliwi dostosowanie z dniem 1 stycznia 1999 r. organizacji tych jednostek do organizacji administracji publicznej...”. Analiza językowa tego sformułowania prowadzi do wniosku, że Minister został upoważniony do reorganizacji dotychczas istniejących jednostek państwowej administracji drogowej na czas przygotowania reformy. Nie otrzymał natomiast delegacji do ustalenia organizacji nowych jednostek zarządzających drogami. Taki sens art. 21 potwierdza wykładnia systemowa, gdyż – jak stanowią zmienione 3 miesiące wcześniej przepisy ustawy o drogach – zarządcami dróg są zarządy jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 2). To właśnie zarządom dróg, a nie – Ministrowi Transportu i Gospodarki Wodnej, ustawodawca przyznał kompetencję do powołania jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi począwszy od 1 stycznia 1999 r.

Upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie obejmowało więc utworzenia przez Ministra nowych, powiatowych i wojewódzkich, jednostek zarządu drogami, lecz takie przekształcenie (podział organizacyjny) jednostek państwowych, by z dniem 1 stycznia 1999 r. było możliwe przejście zorganizowanych zespołów ludzkich wraz z majątkiem przez odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznaczało to w sposób konieczny powstania wyodrębnionych jednostek organizacyjnych w powiatach i województwach, gdyż – zgodnie z ustawą o drogach – forma sprawowania zarządu drogami pozostawiona jest do uznania jednostkom samorządu terytorialnego.

Celem rozporządzenia nie było też wyposażenie nowo powstających jednostek samorządu terytorialnego w majątek. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wyposażenie to dokonało się z mocy prawa, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... Oczywiście, konieczna była realizacja tego przepisu w praktyce, co nie było zabiegiem łatwym, zwłaszcza w przypadku konieczności podziału mienia jednostki organizacyjnej pomiędzy kilka nowo tworzonych. Z okoliczności zdaje się wynikać, że w przypadku Zarządu Dróg w Pucku zachodziła szczególnie trudna sytuacja, gdyż z jednej państwowej jednostki organizacyjnej należało wydzielić jednostki organizacyjne do zarządzania drogami w dwóch powiatach: puckim i wejherowskim oraz w województwie, a także jednostkę do zarządzania drogami krajowymi. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że do takich właśnie sytuacji odnosi się art. 26 ustawy – Przepisy wprowadzające... Według art. 26 ust. 1 i 2 przejście instytucji i jednostek organizacyjnych następuje z dniem 1 stycznia 1999 r. także wtedy, gdy dotychczasowy obszar ich działania obejmuje więcej niż jedną jednostkę samorządu terytorialnego. Z przepisu tego wynika, że podział jednostki organizacyjnej powinien być dokonany albo przez właściwy organ administracji rządowej, któremu instytucja lub jednostka podlega albo przez same zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumienia (art. 26 ust. 2). W braku dokonania podziału do 31 grudnia 1998 r., miał go dokonać w drodze decyzji właściwy wojewoda (art. 26 ust. 4). Zgodnie z ustawą – Przepisy wprowadzające..., zarzuty pod adresem decyzji stwierdzających nabycie mienia mogły być adresowane do wskazanych w ustawie organów (art. 62), w trybie postępowania administracyjnego (art. 66). Przeprowadzenie podziału mienia w naturze pozostawiono więc aktom indywidualno-konkretnym, zaś rozporządzenie miało bardzo ograniczony cel, a mianowicie reorganizację istniejących struktur w celu przejścia ich przez samorządy terytorialne.

Oceniając rozporządzenie z punktu widzenia jego zgodności z tak rozumianym upoważnieniem ustawowym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że odpowiada mu treść § 1, który przewiduje przekształcenie dotychczasowych jednostek organizacyjnych w jednostki do zarządzania drogami powiatowymi (pkt 1), wojewódzkimi (pkt 2) i jednostki organizacyjne Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (pkt 3). Pozornie poza granice upoważnienia wykracza natomiast sformułowanie tytułów załączników nr 1 i 2. Będący przedmiotem zaskarżenia załącznik nr 1, zatytułowany „Wykaz jednostek organizacyjnych do zarządzania drogami powiatowymi” zredagowano w ten sposób, iż wylicza on konkretne „Zarządy drogowe” na szczeblu powiatowym, których nazwy pisane są wielką literą, jakby

chodziło tu o jednostki organizacyjne już istniejące. Tymczasem o ich ewentualnym istnieniu miały zdecydować powiaty po przejściu, z dniem 1 stycznia 1999 r., wydzielonych organizacyjnie części zarządów państwowych. Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, że sama niezręczna redakcja załączników nie może decydować o ich sprzeczności z upoważnieniem ustawowym. Z jednej strony jest bowiem oczywiste, że rozporządzenie nie mogło uchylić i nie uchyla przyznanej jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do decydowania o formie prawnej zarządzania przez nie drogami, z drugiej zaś strony jest oczywiste, że w okresie przejściowym – do czasu ewentualnego podjęcia decyzji w tym względzie przez właściwe rady powiatów – konieczne było zorganizowanie zarządu dróg. Potraktowanie wydzielonych organizacyjnie jednostek jako „gotowych” już „Zarządów powiatowych”, w pewnym sensie narzucało się jako jedyne racjonalne rozwiązanie. Trybunał wyraża przekonanie, że przyjęta formuła redakcyjna załącznika nr 1 nie pozbawiała rad powiatów możliwości uchwalenia innego sposobu zarządu drogami, stosownie do treści ustawy o drogach publicznych.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega naruszenia upoważnienia ustawowego w tym, iż w załączniku jest mowa o częściach dotychczasowych państwowych jednostek organizacyjnych, z jakich mają być utworzone nowe jednostki organizacyjne, przekazywane samorządom. Stanowisko wnioskodawcy w tym względzie jest zresztą dość niejasne. Z jednej strony bowiem wnioskodawca zarzuca, iż Minister w rozporządzeniu wkroczył w kompetencje samorządu terytorialnego, ograniczając jego samodzielność w gospodarowaniu nieruchomościami, z drugiej zaś – krytykuje brak precyzji w określeniu, z jakich konkretnie części ułamkowych nieruchomości poszczególne jednostki mają powstać. Prokurator Generalny zdaje się podzielać raczej ten pierwszy zarzut, gdyż podnosi brak delegacji ustawowej dla Ministra do jakichkolwiek rozstrzygnięć majątkowych. Podzielając pogląd Prokuratora Generalnego, iż upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... nie zawiera upoważnienia do dokonywania przesunięć majątkowych, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ani w treści samego rozporządzenia, ani załączników do niego, Minister nie zmodyfikował w jakikolwiek sposób zasad nabycia mienia określonych w ustawie. Rozporządzenie, a ściślej załącznik nr 1, określa tylko, z jakich państwowych jednostek organizacyjnych mają być utworzone jednostki samorządowe. Brak innych jednostek państwowych administracji drogowej na danym terenie w sposób definitywny ograniczał wybór; nowe jednostki można było tworzyć tylko z istniejących jednostek państwowych. Stąd w załączniku znalazło się postanowienie, że z Zarządu Dróg w Pucku powstaną jednostki powołane do zarządzania drogami w dwóch powiatach: puckim i wejherowskim (część III, pkt 7 i 13 załącznika). Tylko tyle wynika z treści załącznika. Także treść załącznika nr 3, zawierającego wykaz jednostek organizacyjnych Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, nie rozstrzygała o przejściu własności jakichkolwiek składników mienia, zwłaszcza że ten załącznik wylicza jednostki pozostające nadal w gestii Państwa, a zatem takie, co do których przejście własności w ogóle nie było planowane.

Analizując inne przepisy rozporządzenia trzeba odnotować, że jego § 3 odnosi się do kwestii majątkowych. Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że przepis ten – powtarzając zasadę nabycia wyrażoną w art. 60 ust. 1 ustawy – wskazuje jedynie na potrzebę sporządzenia protokołów zdawczo-odbiorczych na dzień 31 grudnia 1998 r. Wobec konieczności przekazania mienia, a w wielu wypadkach – przeprowadzenia podziału mienia jednostek organizacyjnych na kilka części, sporządzenie takich protokołów wydaje się czynnością niezbędną, a jej przewidzenie w rozporządzeniu jak najbardziej mieści się w upoważnieniu do określenia organizacji procesu przekształcenia. Odniesienie się w rozporządzeniu do protokołów, które z natury swej odzwierciedlają tylko stan faktyczny, pośrednio potwierdza ocenę, iż rozporządzenie nie wkraczało w sferę kształtowania praw majątkowych.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że w treści kwestionowanego rozporządzenia brak sformułowań, na których można by oprzeć konkretne decyzje uwłaszczeniowe w stosunku do jakiejkolwiek jednostki samorządu terytorialnego. Art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające... nie upoważnił Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do dokonywania przesunięć majątkowych i takich przesunięć w rozporządzeniu nie dokonano. Brak delegacji dla Ministra do regulowania spraw majątkowych decyduje jednocześnie o bezpodstawności zgłoszonych we wniosku zarzutów co do małej precyzji kwestionowanego załącznika. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz zwraca uwagę na treść art. 26 ustawy – Przepisy wprowadzające..., który to przepis określa tryb podziału nieruchomości i innych składników mienia w sytuacjach, gdy obszar działania państwowych jednostek organizacyjnych obejmuje obszar więcej niż jednej jednostki samorządu terytorialnego. W tym właśnie trybie, art. 26 ust. 4, ustalono, jakie konkretne składniki państwowego zarządu dróg w Pucku przeszły na własność jednostek samorządu. W decyzji wojewody jako podstawę prawną jej wydania wskazano art. 26

ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające... oraz kwestionowane rozporządzenie, ponieważ to w załączniku do niego wskazano, w sposób ogólny, czym kosztem wyposaża się nowe zarządy dróg. Trybunał podkreśla, że w konkretnym przypadku okoliczności faktyczne w sposób jednoznaczny determinowały treść załącznika; po prostu nowe jednostki musiały powstać z części dotychczas istniejących jednostek. Treść załącznika stwierdza ten fakt, nie decyduje natomiast o podziale mienia. Nie można było oczekiwać, że podział majątku dokona się w akcie normatywnym, na poziomie rozporządzenia. To decyzja administracyjna wojewody wskazała, jakie nieruchomości przechodzą na własność nowych jednostek samorządu terytorialnego. Nie sposób zaprzeczyć, że decyzja ta, choć wedle ustawy ma charakter deklaracyjny, w praktyce oznaczała podział majątku; dzięki niej dokonał się podział w naturze części mienia państwowego, należącego do państwowej jednostki organizacyjnej. Ustawodawca świadomy był rzeczywistego znaczenia decyzji, dlatego przewidział tryb odwoławczy. Zarzuty pod adresem decyzji stwierdzających nabycie mienia mogły być adresowane do wskazanych w ustawie organów (art. 62 ustawy – Przepisy wprowadzające...) w trybie postępowania administracyjnego (art. 66 ustawy – Przepisy wprowadzające...), o czym zresztą zainteresowane podmioty zostały poinformowane w uzasadnieniu decyzji Wojewody Pomorskiego. Rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle podziału mienia Zarządu Dróg w Pucku, będącego państwową jednostką organizacyjną, można było więc dochodzić w trybie administracyjnym, a nie kwestionując akty normatywne. Droga kontroli konstytucyjnej nie stanowi właściwego środka do weryfikacji poprawności decyzji administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że nie jest władny oceniać poprawności decyzji wojewody pomorskiego. Stwierdzenie to odnosi się także do badania, czy rzeczywiście – jak twierdzi wnioskodawca – jednostkę organizacyjną Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych wyposażono w nieruchomości stanowiące własność gminy Władysławowo.

3. Przedstawione argumenty, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, decydują jednocześnie o tym, iż kwestionowane rozporządzenie nie mogło naruszyć art. 60 ust. 1 i 103 ust. 4 i 5 ustawy – Przepisy wprowadzające... Teza, iż przepisy te zostały naruszone wynika z założenia “mocy sprawczej” ocenianego rozporządzenia. Wnioskodawca – zadaniem Trybunału – bezzasadnie przyjął, iż rozporządzenie stanowi podstawę prawną do przeprowadzenia określonego podziału nieruchomości należących do Zarządu Dróg w Pucku i w ten sposób modyfikuje normy ustawowe dotyczące nabycia mienia przez powiaty. Tymczasem, jak to wykazano wyżej, rozporządzenie wskazuje tylko, że dwie nowe jednostki organizacyjne mają powstać z jednej – dotychczas istniejącej, nie rozstrzyga natomiast o sposobie podziału mienia tej jednostki.

4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z rozważań dotyczących wpływu kwestionowanego rozporządzenia na przesunięcia majątkowe w obrębie administracji publicznej wynika też wniosek co do zgodności tegoż rozporządzenia z art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Pierwszy z przepisów przyznaje podmiotom mienia komunalnego wyłączną kompetencję do samodzielnego decydowania o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania przysługującego im mienia. Drugi powołany przepis stanowi, iż powiat nabywa mienie na podstawie ustawy “z zastrzeżeniem, że nie stanowi ono mienia jakiejkolwiek gminy”. Wnioskodawca sugeruje, że kwestionowane przepisy załącznika nr 1 zadecydowały o losach prawnych nieruchomości gminy Władysławowo, przyznając ją powiatowi. W ten sposób zostały, zdaniem wnioskodawcy, naruszone dwie powołane normy ustawowe. W związku z takim zarzutem Trybunał jeszcze raz podkreśla, że rozporządzenie – już choćby dlatego, że nie zawiera żadnych przepisów regulujących nabycie mienia – nie mogło przesądzić o przejęciu nieruchomości gminnych przez powiat. Trybunał przypomina dodatkowo o gwarancjach udzielonych własności komunalnej w toku reformy administracji publicznej; wyposażenie powiatów i samorządów województw w majątek – z założenia – dokonywać się mogło wyłącznie kosztem mienia państwowego. Jeśli zatem w praktyce zdarzyło się, że deklaracyjna decyzja wojewody dotycząca nabycia mienia obejmowała nieruchomość stanowiącą własność gminy, decyzja taka była sprzeczna z prawem. Do stwierdzenia tego faktu ustawodawca przewidział odpowiednie procedury. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast powołany do oceny stosowania prawa.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela też zawartego we wniosku Rady Powiatu w Pucku zarzutu naruszenia art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym, przewidującego wyłączną kompetencję rady powiatu w sferze tworzenia jednostek organizacyjnych i wyposażania ich w majątek. Przepis ten, z natury rzeczy, może wchodzić w grę, gdy istniejący już powiat kreuje własne jednostki organizacyjne.

Nie mógł być natomiast stosowany w okresie przed powstaniem powiatów jako podmiotów prawa. Powołany przepis ustawy powiatowej nie stanowi więc właściwego wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Inną kwestią jest, o czym Trybunał wyżej wspominał, wynikająca z ustawy o drogach kompetencja jednostek samorządu terytorialnego do decydowania o formie zarządu drogami. Zbiega się ona z przewidzianym w art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym wyłącznym prawem rady powiatu do kreowania własnych jednostek organizacyjnych i wyposażania ich w majątek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane rozporządzenie nie ogranicza tej kompetencji; powiaty, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, mogą powołać własne jednostki do zarządzania drogami.

5. Podobne spostrzeżenia nasuwają się podczas analizy zgodności kwestionowanego rozporządzenia z art. 43 ust. 5 i art. 45 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te regulują oddawanie nieruchomości w trwały zarząd, wprowadzając generalną zasadę samodzielności każdego podmiotu w decydowaniu o przeznaczeniu nieruchomości stanowiących jego własność. Tak więc każda jednostka samorządu terytorialnego, a także Skarb Państwa, mocą decyzji odpowiednich organów oddają w trwały zarząd własne nieruchomości własnym jednostkom organizacyjnym. Przepisy te nie mogły jednak znaleźć zastosowania na etapie tworzenia powiatów i samorządów województw, gdy to – z mocy ustawy – samorząd terytorialny był wyposażany w majątek Skarbu Państwa. Ustawa – Przepisy wprowadzające... zadecydowała o uwłaszczeniu powiatów i samorządów województw, tj. przejściu na nie własności majątku będącego własnością Skarbu Państwa. Kwestia trwałego zarządu była drugorzędna i – w zasadzie – nie podlegała regulacji ustawowej na etapie reformy. Trudno znaleźć w tej ustawie, a tym bardziej w kwestionowanym rozporządzeniu wykonawczym do niej, przepisy, które ograniczałyby prawa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oddawania nieruchomości w trwały zarząd. Dlatego powołane przez wnioskodawcę przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowią właściwego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.