

104/8/A/2006

WYROK

z dnia 12 września 2006 r.

Sygn. akt K 55/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski

Adam Jamróz

Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 września 2006 r., wniosku Rady Powiatu w Inowrocławiu o zbadanie zgodności:

- 1) art. 103 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071) z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.), a także art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.),

o r z e k a:

1. Art. 103 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 i 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 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 100, poz. 1084, Nr 111, poz. 1194 i Nr 145, poz. 1623) są zgodne z art. 92 ust. 1 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071):

a) jest zgodne z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) nie jest niezgodne z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz.

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 września 2006 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1194.

2086 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i 1364, Nr 169, poz. 1420, Nr 172, poz. 1440 i 1441 i Nr 179, poz. 1486 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708),

c) jest zgodne z art. 103 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1.

UZASADNIENIE:

I

1. Rada Powiatu w Inowrocławiu wnioskiem z 27 kwietnia 2005 r. wystąpiła o stwierdzenie niezgodności: po pierwsze – art. 103 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.; dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające lub przepisy wprowadzające) z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.; dalej: ustawa o drogach), po drugie – rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071; dalej: rozporządzenie w sprawie wykazu dróg) z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach, a także z art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że w wyniku reformy administracji publicznej Rada Ministrów wyposażona została z mocy art. 103 ustawy – Przepisy wprowadzające w uprawnienie do ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. Unormowanie takie – zdaniem wnioskodawcy – jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż rozporządzenia powinny być wydane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W opinii wnioskodawcy, art. 103 ustawy nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści aktu. W konsekwencji powoduje to także niezgodność z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 103 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające pozostaje także w sprzeczności z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach. Zarzut ten nie został jednak uzasadniony.

Wnioskodawca zarzuca ponadto niezgodność całego rozporządzenia w sprawie wykazu dróg z art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, który zobowiązywał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia do 31 października 1998 r. wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. Tymczasem Rada Ministrów wykaz ten określiła dopiero 15 grudnia 1998 r. Ustalenie w sposób niezgodny z przepisami prawa wykazu dróg krajowych i wojewódzkich z mocy art. 103 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające, skutkowało niezgodnym z prawem ustaleniem dróg publicznych, przejmowanych przez powiat z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. W przypadku powiatu inowrocławskiego, wskutek ograniczenia wykazu w zakresie dróg krajowych i wojewódzkich, do dróg powiatowych nabytych przez powiat zaliczono drogi niespełniające kryteriów określonych w art. 6a ustawy o drogach.

2. Postanowieniem z 14 listopada 2005 r. (sygn. akt Tw 27/05), Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie stwierdzenia zgodności art. 103 ust. 1 i 3 ustawy – Przepisy wprowadzające z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach. W uzasadnieniu Trybunał

stwierdził, że nie podlega jego kompetencji orzekanie o zgodności norm wyrażonych w przepisach aktów normatywnych tego samego rzędu.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 5 września 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 103 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające oraz w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu dróg jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie badania zgodności: a) art. 103 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, b) rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu dróg z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz przepisami art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach, a także z art. 103 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza zakwestionowanych przepisów wskazuje, że nie wszystkie dotyczą bezpośrednio spraw objętych zakresem działania Rady Powiatu w Inowrocławiu. Wątpliwość dotyczy art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia. W art. 103 ust. 1 ustawy nałożony został na Radę Ministrów obowiązek sporządzenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich, co zostało uczynione w rozporządzeniu wydanym 15 grudnia 1998 r. Przepis art. 103 ust. 1 ustawy i, tym samym, wykaz dróg krajowych i wojewódzkich nie ustalał więc, jakie drogi zaliczone zostają do dróg powiatowych. Przesądził o tym natomiast art. 103 ust. 3 ustawy. Należałoby zatem przyjąć, że treść art. 103 ust. 1 ustawy miała jedynie pośredni wpływ na regulację zawartą w ust. 3 tego artykułu, co uzasadnia potraktowanie art. 103 ust. 1 ustawy i przepisów rozporządzenia jako tzw. przepisów związkowych, co uzasadnia umorzenie postępowania w tej części.

Celem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną było uregulowanie zaszłości i stworzenie podstaw prawnych do przyjęcia nowych rozwiązań w administracji publicznej. Art. 103 tej ustawy pełnił taką rolę wstępną w dziedzinie dróg publicznych. W drodze wykonania upoważnienia zawartego w ust. 1 tego artykułu powstał (w drodze rozporządzenia) wykaz dróg wojewódzkich i krajowych. Termin „wykaz” oznaczał, że Rada Ministrów nie została wyposażona w żadne kompetencje o charakterze konstytutywnym, lecz jedynie deklaratoryjnym, potwierdzającym dotychczasowy stan prawny. Zaliczenie drogi do danej kategorii i ustalenie jej przebiegu nie należało bowiem do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, a każdorazowo obowiązujące przepisy o drogach publicznych określały uprawnione do tego podmioty i przewidywały stosowny tryb. Trudno mówić zatem o braku wytycznych do sporządzania wykazu (spisu), skoro, ze swej istoty, miał on odzwierciedlać jedynie istniejący stan prawny, a nie tworzyć nowy. Uczynić to miała dopiero ustawa z 24 lipca 1998 r. Jeśli więc wnioskodawca nie wykazał, że sporządzony przez Radę Ministrów spis dróg zawierał treści wykraczające poza granice wyznaczone terminem „wykaz”, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie można podzielić zarzutu, że wskazane przez nią odcinki dróg stały się *ex lege* drogami powiatowymi na skutek konstytucyjnej wadliwości art. 103 ust. 1 ustawy i nielegalności rozporządzenia. Odcinki tych dróg stały się powiatowymi dlatego, że w chwili sporządzenia wykazu nie zostały objęte przebiegiem drogi krajowej bądź wojewódzkiej.

Wydanie przez Radę Ministrów kwestionowanego rozporządzenia 15 grudnia 1998 r., a więc po terminie wyznaczonym w przepisie upoważniającym, pozostaje bez wpływu na wcześniejszą ocenę. Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, realizacja obowiązku wydania

rozporządzenia po wyznaczonym terminie (po 31 października 1998 r.) mogła nastąpić. Sam bowiem fakt wyekspirowania tego terminu nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, w którym jest on zawarty. Ponadto niedotrzymanie przez organ wykonawczy wyznaczonego w ustawie terminu wydania aktu normatywnego, podobnie jak niewydanie go w ogóle, nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

4. W piśmie z 18 lipca 2006 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 103 ust. 1 i 3 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu dróg krajowych nie są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził także, iż przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu dróg są zgodne z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach oraz z art. 103 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowany art. 103 ust. 1 ustawy jest jednym z wielu przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną. Przepis ten należy łączyć z art. 5, art. 6 i art. 6a ustawy o drogach publicznych, które to przepisy określają kryteria zaliczania dróg publicznych do dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz tryb postępowania w tych sprawach. Należy zatem przyjąć, że wymienione w ustawie o drogach publicznych przepisy ustanawiające owe kryteria spełniały funkcje wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Bezzasadny jest więc zarzut braku stosownych wytycznych do treści rozporządzenia w upoważnieniu Rady Ministrów do wydania aktu wykonawczego.

W opinii Marszałka Sejmu kwestionowane rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. zostało wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Ustawodawca wskazał Radę Ministrów jako organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz określony został zakres spraw przekazanych do uregulowania (ustalenie wykazu dróg krajowych i wojewódzkich). Wytyczne do treści rozporządzenia zawarte były w odpowiednich przepisach ustawy o drogach publicznych.

5. Prezes Rady Ministrów pismem z 14 lutego 2006 r. przedstawił wyjaśnienia w sprawie, wedle których zaskarżone przepisy nie są niezgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. W uzasadnieniu Prezes Rady Ministrów stwierdził, że w wyniku reformy administracji publicznej, Rada Ministrów została wyposażona na mocy art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające w uprawnienie do ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. Zgodnie z art. 103 ust. 3 tej ustawy, dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie niewymienione w tym wykazie ani niezaliczone do dróg gminnych stawały się drogami powiatowymi. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie w sprawie wykazu dróg i określenia sieci dróg krajowych i wojewódzkich, dokonała tego według następujących zasad: po pierwsze – z sieci dotychczasowych dróg krajowych wyodrębniono nowe drogi krajowe z uwzględnieniem kryteriów zawartych w ustawie o drogach publicznych, po drugie – pozostałe drogi krajowe miały stać się nowymi drogami wojewódzkimi. W ten sposób do nowej kategorii dróg powiatowych zaliczone zostały dotychczasowe drogi wojewódzkie znajdujące się na obszarze powiatu.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, za nieuzasadniony należy uznać zarzut niezgodności rozporządzenia w sprawie wykazu dróg z przepisami ustawy o drogach, gdyż przepisy ustalające zasady i procedury zaliczania dróg do określonej kategorii dróg publicznych weszły w życie 1 stycznia 1999 r., a więc nie mogły być zastosowane na etapie jednorazowego, wyprzedzającego wprowadzenia reformy administracji, podziału dróg na kategorie. Przepisy ustawy o drogach publicznych nie mogą być zatem wzorcem kontroli, ponieważ nie obowiązywały w terminie, kiedy rozporządzenie w sprawie

ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich zostało przez Radę Ministrów wydane. Inny jest również zakres ich regulacji.

Za nieuzasadniony – jego zdaniem – należy uznać również zarzut niezgodności rozporządzenia w sprawie wykazu dróg z art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, w zakresie dotyczącym wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z naruszeniem ustawowego terminu. Projekt rozporządzenia został poddany procedurze uzgodnień międzyresortowych w październiku 1998 r., a w listopadzie został uzgodniony przez służby legislacyjne rządu. Przekroczenie terminu wydania rozporządzenia Rady Ministrów było więc wynikiem skomplikowanej procedury uzgodnień. Nie miało jednak wpływu na przekazanie sieci dróg właściwym zarządom, gdyż zgodnie z ustawą weszło w życie w 1 stycznia 1999 r. Termin 31 października 1998 r. należałoby uznać za termin wyłącznie instrukcyjny, którego przekroczenie nie zwolniło Rady Ministrów z obowiązku wydania rozporządzenia, a w konsekwencji nie wpłynęło na jego treść.

II

Na rozprawie 12 września 2006 r. przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zmodyfikował w części stanowisko pisemne, stwierdzając, że art. 103 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071) są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach i zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W rozpatrywanej sprawie istotne znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia ma ustalenie zakresu przedmiotowego zaskarżenia. Ze względu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt Tw 27/05), odmawiającego nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie stwierdzenia niezgodności art. 103 ust. 1 i 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.; dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające lub przepisy wprowadzające) z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.; dalej: ustawa o drogach), Trybunał może dokonać analizy dwóch grup przepisów:

– po pierwsze – art. 103 ust. 1 i 3 ustawy – Przepisy wprowadzające co do zgodności z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– po drugie – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071; dalej: rozporządzenie w sprawie wykazu dróg) co do zgodności z:

– art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

– art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach,

– art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

2. Niezależnie od zakresu przedmiotowego rozpatrywanej sprawy, istotne znaczenie ma także zestawienie zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Zaskarżony art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające

ustawy reformujące administrację publiczną, obowiązuje w brzmieniu: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, do dnia 31 października 1998 r., wykaz dróg krajowych i wojewódzkich”, a wedle art. 103 ust. 3 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie, niewymienione w ust. 1, stają się drogami powiatowymi. Wnioskodawca upatruje niezgodność wskazanych przepisów przede wszystkim z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przewiduje on, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie takie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Wnioskodawca wyraża stąd przekonanie, że naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących treści delegacji ustawowej i nieodpowiednie jej wykonanie powoduje w konsekwencji naruszenie także art. 2 Konstytucji, wedle którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, oraz art. 7 Konstytucji, nakazującego, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa.

W drugiej grupie zaskarżonych przepisów jest rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu dróg, które zostało wydane na podstawie art. 103 ust. 1 przepisów wprowadzających. Rozporządzenie zawiera trzy paragrafy oraz załączniki. Paragraf 1 stwierdza, że ustala się wykaz dróg krajowych, stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia. Ustalenia dróg wojewódzkich dotyczy § 2 wraz z załącznikiem nr 2, w którym został określony wykaz tychże dróg. Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 1999 r.

Zdaniem wnioskodawcy taka treść rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z Konstytucją (art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1), z przepisami ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach (art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1), a także z art. 103 ust. 1 przepisów wprowadzających. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 2 ust. 2 ustawy o drogach brzmi: „Ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi”. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. W kontekście wywodów wnioskodawcy ważne znaczenie ma prawidłowe określenie, które drogi należą do poszczególnych kategorii. W odniesieniu do dróg krajowych czyni to – wskazany jako wzorzec kontroli – art. 5 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach. Zgodnie z jego treścią do takich dróg 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. Pozostałe przepisy ustawy o drogach (wzorce kontroli) dotyczą określenia dróg wojewódzkich i dróg powiatowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1: „Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych”, a w świetle art. 6a ust. 1: „Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą”.

3. Ze względu na istotną zależność pomiędzy przepisem ustawowym a rozporządzeniem wykonawczym wydanym na jego podstawie, w pierwszej kolejności

należy dokonać analizy art. 103 ust. 1 i 3 ustawy – Przepisy wprowadzające jako przepisu podstawowego dla funkcjonowania w obrocie prawnym rozporządzenia wykonawczego. Główny zarzut wnioskodawcy dotyczy tego, że wskazany przepis ustawy nie zawiera wytycznych do treści aktu, co stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją takiego naruszenia jest – w opinii wnioskodawców – niezgodność art. 103 ust. 1 i 3 także z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające jest typowym przepisem upoważniającym określony organ do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem, Rada Ministrów ma obowiązek określić w drodze rozporządzenia, do 31 października 1998 r., wykaz dróg krajowych i wojewódzkich. Przepis ten należy rozpatrywać łącznie z treścią art. 103 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające, zgodnie z którym 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie, niewymienione w art. 103 ust. 1, stają się drogami powiatowymi. Art. 103 ust. 3 stanowi zatem uzupełnienie treści art. 103 ust. 1.

Podstawowe znaczenie w przedmiotowej sprawie ma ustalenie, czy treść art. 103 ust. 1 i 3 przepisów wprowadzających, pozostaje w zgodzie z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Oznacza to, że ustawodawca musi tak budować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania: „kto?” (ma prawo wydania aktu), „co?” (w tym akcie ma zostać uregulowane) i „jak?” (mają być uregulowane dane kwestie). Zagadnienie budowy ustawowego upoważnienia było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 10 lipca 2000 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 5/A/2000, poz. 143; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156), dlatego też zbędne jest szczegółowe omawianie go po raz kolejny.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza zatem stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu).

4. Z powyższego zestawienia przepisów podlegających kontroli (art. 103 ust. 1 i 3 ustawy – Przepisy wprowadzające) oraz treści wzorca konstytucyjnego (art. 92 ust. 1 Konstytucji) wynikają następujące wnioski.

Po pierwsze – podmiotem właściwym do wydania aktu wykonawczego do ustawy (rozporządzenia) jest Rada Ministrów. Spełniona jest zatem przesłanka z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż w ustawie określono w sposób wyraźny, kto ma prawo wydania aktu wykonawczego do ustawy.

Po drugie – pod względem przedmiotowym został określony w sposób wyraźny zakres spraw przekazanych do uregulowania. Rada Ministrów została zobowiązana do określenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. Ponadto w ustawie określony został termin sporządzenia takiego wykazu (do 31 października 1998 r.). Zgodzić się można z Prezesem Rady Ministrów, że termin ten może być uznany za instrukcyjny. Podstawowym i ostatecznym terminem wejścia w życie i funkcjonowania w obrocie prawnym przepisów rozporządzenia był termin ustalony na 1 stycznia 1999 r. Z upływem tego terminu wszystkie drogi niewymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów stawały się *ex lege* drogami powiatowymi. Można zatem przyjąć, że obligatoryjny termin ustalenia wykazu dróg

krajowych i wojewódzkich minął 1 stycznia 1999 r. Gdyby do tego dnia nie było ustanowionego w formie rozporządzenia przedmiotowego wykazu, mogłoby to spowodować liczne komplikacje prawne z zaliczeniem dróg do odpowiedniej kategorii. Tak się jednak nie stało i z dniem 1 stycznia 1999 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu dróg (zob. § 3 rozporządzenia). Można wprawdzie oczekiwać, że prawodawca w takich sytuacjach będzie starał się o wydanie przepisów wykonawczych do ustaw z większym wyprzedzeniem, takim, które dawałoby możliwość lepszego przystosowania się jego adresatów do nowej rzeczywistości prawnej. Po to m.in. wskazuje się terminy instrukcyjne. Wadliwość tego rodzaju rodziłaby jednak ujemne konsekwencje prawne (z niekonstytucyjnością włącznie), gdyby rozporządzenie weszło w życie po terminie wejścia w życie ustaw reformujących administrację publiczną.

Po trzecie – pod względem treściowym delegacja ustawowa musi określać wytyczne dotyczące treści aktu. Brak takich wytycznych zarzucają wnioskodawcy kwestionowanym przepisom. Jednoznaczna konstatacja co do tego, czy zakwestionowana delegacja ustawowa zawiera wytyczne dotyczące treści aktu, czy też nie zawiera, ma istotne znaczenie dla niniejszej sprawy. Stwierdzenie bowiem, że takie wytyczne występują, powoduje, że delegacja ustawowa, z tego punktu widzenia, została określona w sposób prawidłowy. Natomiast orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego potwierdzające, że delegacja ustawowa została skonstruowana w sposób wadliwy, powoduje jej niekonstytucyjność i utratę mocy obowiązującej przepisu prawnego, który ją konstruuje. Rodzi to konsekwencje – co zrozumiałe – także w stosunku do ściśle powiązanego z nią rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Nie może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym rozporządzenie wykonawcze do ustawy niemające „punktu zaczepienia” w ustawie. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym (niekonstytucyjnej delegacji ustawowej), niezależnie od treści tego aktu, jest również niezgodne z Konstytucją. Dzieli więc los ustawowego przepisu upoważniającego. Rozporządzenie wydane na podstawie przepisu, który z powodu stwierdzenia przez Trybunał jego niezgodności z Konstytucją traci moc obowiązującą, musi również utracić status źródła prawa powszechnie obowiązującego (wyrok TK z 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swym bogatym orzecznictwie, że wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać rozmaitą postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) i charakter „pozytywny” (np. przez wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw; przez wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji, które ma spełniać kształtowana instytucja). W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania bądź wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), które mają być zawarte w rozporządzeniu, bądź eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i – oczywiście – zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bo stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. Zrozumiałe jest przy tym twierdzenie, że „wytyczne” nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru. Ustawodawca nie może w związku z tym poprzestać jedynie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi np. „ogólne zasady”. Nawet gdy wytyczne przybiorą postać wskazań merytorycznych, zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można

uznać za konstytucyjnie dostateczny. „Wytyczne” nie muszą być – na co zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał – zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za konstytucyjnie wadliwy (por. wyrok z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162).

Dokonując analizy art. 103 ust. 1 w związku z art. 103 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające, można dojść do wniosku, że uregulowania te nie zawierają „wytycznych dotyczących treści aktu”. Brak wytycznych w przepisach prawnych zawierających delegację ustawową nie zawsze jednak dyskwalifikuje przepisy upoważniające, ponieważ problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy i ustaw z nią związanych, a więc w perspektywie całego normatywnego układu odniesienia. Jeśli organ wykonawczy pośrednio, poprzez dogłębną analizę całokształtu przepisów ustawy (ustaw), uzyska wskazówki i wytyczne do odpowiedniego ukształtowania treści rozporządzenia, to pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym można uznać, że upoważnienie nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01). Oznacza to, że „wytyczne” można zrekonstruować z treści innej ustawy. Prezes Rady Ministrów w stanowisku do niniejszej sprawy stwierdził, że projekt rozporządzenia wykonawczego do ustawy został przygotowany według dwóch podstawowych zasad. Po pierwsze – z sieci dotychczasowych dróg krajowych wyodrębniono nowe drogi krajowe z uwzględnieniem kryteriów zawartych w art. 5 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu, które miało obowiązywać od 1 stycznia 1999 r. Po drugie – pozostałe drogi krajowe miały stać się nowymi drogami wojewódzkimi. Biorąc pod uwagę takie stanowisko, należy zatem dokonać próby zrekonstruowania „wytycznych” także w innych aktach prawnych odnoszących się do omawianej problematyki. Takim aktem prawnym w badanej sprawie jest niewątpliwie – powoływana przez Prezesa Rady Ministrów – ustawa o drogach publicznych.

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na cztery kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne (art. 2 ust. 1). Ponadto ulice leżące w ciągu dróg należących do określonej kategorii należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust. 2). Ustawodawca upoważnił zatem Radę Ministrów do określenia wykazu dwóch kategorii dróg: dróg krajowych i wojewódzkich. Drogami powiatowymi stały się automatycznie wszystkie inne drogi nienależące do wymienionych kategorii dróg krajowych i wojewódzkich. Dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie stały się 1 stycznia 1999 r. drogami gminnymi (art. 103 ust. 2). Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie wykazu dróg wypełnia zatem normę prawną zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach. W wyniku reformy administracyjnej stworzono zatem – co nie budzi wątpliwości – cztery nowe kategorie dróg publicznych w Polsce.

Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich można dodatkowo zrekonstruować, mając na uwadze treść innych przepisów ustawy o drogach publicznych, w tym art. 5 ust. 1 ustawy. Przepis ten zawiera bowiem enumeratywny katalog dróg, które wchodzi w skład dróg krajowych. Są to: 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.

Podobną treść ma art. 6 ust. 1 ustawy o drogach, który określa katalog dróg wojewódzkich. Nie wymienia on jednak w sposób enumeratywny katalogu dróg wojewódzkich, lecz określa je w sposób negatywny. Do dróg wojewódzkich zalicza się bowiem drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 ustawy o drogach, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych.

Wreszcie art. 6a ust. 1 ustawy o drogach wskazuje, że do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak określone przepisy mogą stanowić wyraźne wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Wytyczne te nie są co prawda zawarte w treści delegacji ustawowej w art. 103 ust. 1 przepisów wprowadzających ani nie wynikają z ust. 3 tego przepisu. Nie oznacza to jednak, że tak zrekonstruowana delegacja ustawowa jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne dotyczące zaliczenia do odpowiedniej kategorii dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych zawiera bowiem ustawa o drogach publicznych. W takim wypadku można stwierdzić, że art. 103 ust. 1 i 3 ustawy o przepisach wprowadzających jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji także z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

5. Drugą grupą przepisów poddanych kontroli Trybunału stanowi rozporządzenie w sprawie wykazu dróg. Rozporządzenie to jest konsekwencją delegacji ustawowej zawartej w art. 103 ust. 1 przepisów wprowadzających. Treść rozporządzenia odpowiada delegacji ustawowej i nie można przyjąć, że rozporządzenie zostało wydane na podstawie niezgodnej z Konstytucją delegacji, ani że pozostaje w sprzeczności z tą delegacją ustawową. Należy więc stwierdzić, że rozporządzenie wykonuje delegację ustawową i jest zgodne z art. 103 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Takie stwierdzenie oznacza również, że przepisy rozporządzenia pozostają w zgodzie także z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uwzględniając okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się niezgodności z Konstytucją delegacji ustawowej i wydanego na jej podstawie rozporządzenia, stwierdzić należy, że pozostałe wzorce, które wnioskodawca wiąże z konsekwencją niekonstytucyjności delegacji ustawowej (a przez to wydanego na jej podstawie rozporządzenia), są nieadekwatne. Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich nie pozostaje przez to w bezpośrednim związku z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach. Jest bowiem konsekwencją upoważnienia ustawowego zawartego w przepisach ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Zresztą wnioskodawca w ogóle nie uzasadnił, na czym polega naruszenie przez kwestionowane rozporządzenie wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy o drogach publicznych.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że kwestionowane rozporządzenie jest zgodne z delegacją ustawową zawartą w art. 103 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, a przez to także jest zgodne z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodne z art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.