

W Y R O K*
z dnia 26 czerwca 2001 r.
Sygn. U. 6/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Stefan J. Jaworski – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 26 czerwca 2001 r. na rozprawie wniosku Sejmiku Województwa Lubelskiego z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

§ 4 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz.U. Nr 32, poz. 393) z:

1) art. 16 ust. 2, art. 163, art. 166 ust. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) oraz art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.), polegającej na naruszeniu ustanowionej w tych przepisach zasady nakładania zadań na jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie w drodze ustawy;

2) art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) polegającej na przekroczeniu delegacji ustawowej upoważniającej Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do określenia sposobu numeracji i określeniu w rozporządzeniu także organów właściwych w tych sprawach;

3) art. 167 ust. 4 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz z art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, polegającej na nałożeniu na samorząd województwa nowego zadania bez zagwarantowania wystarczających środków finansowych na jego wykonanie

o r z e k a:

Przepis § 4 ust. 4 pkt 2 oraz przepis § 4 ust. 5 (w zakresie w jakim nakłada na zarząd województwa zadanie prowadzenia rejestru nadanych numerów dróg) rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz.U. Nr 32,

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 69, poz. 722.

poz. 393) są niezgodne z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838) oraz z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że z przekroczeniem upoważnienia ustawowego nakładają na zarząd województwa nowe zadania publiczne, wkraczając jednocześnie w materię zarezerwowaną do wyłączności ustawy.

Ponadto na podstawie art. 39 ust. 2 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie wobec zbędności orzekania w tym przedmiocie.

Uzasadnienie:

I

1. Sejmik Województwa Lubelskiego 26 czerwca 2000 r. podjął uchwałę w sprawie wystąpienia do TK z wnioskiem o orzeczenie niezgodności rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych z przepisami Konstytucji RP, z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz z przepisami ustaw o drogach publicznych i o samorządzie województwa.

Wnioskodawca uważa, że zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych zarząd województwa jest zarządcą dróg wojewódzkich i wykonuje w tym zakresie zadania określone w tej ustawie. Zadania te nie obejmują numeracji dróg, dla których zarząd województwa nie jest zarządcą drogi. Nałożenie na zarząd tego zadania, w ocenie wnioskodawcy jest zadaniem nowym, dlatego też powinno zostać określone w ustawie. Na podstawie art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 14 ustawy o samorządzie województwa wynika, że zadania samorządu terytorialnego określają ustawy i dokonywanie w nim zmian jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane rozporządzenie wydane zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, albowiem ustawodawca upoważnił Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do określenia w drodze rozporządzenia wyłącznie sposobu numeracji, a nie organów właściwych w tych sprawach. Kwestionowany § 4 ust. 4 pkt 2 wyraźnie wykracza poza granice upoważnienia. Ponadto narusza gwarancje konstytucyjne i ustawowe w sprawie zapewnienia środków finansowych wystarczających i koniecznych do wykonania nałożonych zadań. Zdaniem wnioskodawcy wraz z nałożeniem nowych zadań przez kwestionowane rozporządzenie, nie pojawiły się żadne nowe regulacje prawne zwiększające dochody samorządu.

2. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w piśmie z 8 listopada 2000 roku nie podzielił zarzutów sformułowanych we wniosku Sejmiku Województwa Lubelskiego. Minister uzasadniając swoje stanowisko powołał się na reformę administracyjną kraju, która ujawniła potrzebę dostosowania struktury sieci drogowej do wprowadzonej reformy. Powstały wówczas cztery kategorie dróg publicznych: krajowe i wojewódzkie z podziału dawnej sieci dróg krajowych, powiatowe jako nowa kategoria dróg utworzona na bazie

dawnej sieci dróg gminnych oraz gminne ukształtowane w dawnym układzie sieci dróg gminnych. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej ustosunkował się także do potrzeby jednolitego sposobu numerowania dróg i ich oznakowania i jednoznacznego umiejscowienia danej drogi w sieci dróg publicznych w Polsce. Stanowi to, zadaniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, podstawę do utworzenia "numery ewidencyjnego" umożliwiającego zapis podstawowych parametrów technicznych. W ocenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej zadanie to w myśl art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych nałożone zostało na zarządców dróg. Natomiast głównym założeniem przy tworzeniu rozporządzenia było zapewnienie, aby numery dróg krajowych i wojewódzkich nie powtarzały się na terenie kraju oraz były niezmiennie w przypadku ciągu komunikacyjnego przekraczającego granice administracyjne województw, a numery dróg powiatowych i gminnych nie powtarzały się na terenie województwa oraz były niezmiennie w przypadku ciągu komunikacyjnego przekraczającego granice administracyjne powiatów lub gmin. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej tym okolicznościom przypisał potrzebę wydania rozporządzenia w obowiązującym brzmieniu. Z tego też powodu nadanie numerów drogom krajowym i wojewódzkim powierzono Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych będącemu jednocześnie zarządcą dróg krajowych. Obowiązek ten Generalny Dyrektor Dróg Publicznych zrealizował wydając następujące zarządzenia:

- Nr 6 z 9 maja 2000 r. w sprawie nadania numerów dla dróg krajowych,
- Nr 10 z 22 sierpnia 2000 r. w sprawie nadania numerów dla dróg wojewódzkich.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, uznał za rozwiązanie słuszne ustalanie numerów dróg powiatowych i gminnych na terenie danego województwa przez zarząd województwa, gdyż tylko one dysponują odpowiednimi służbami technicznymi, mogącymi w sposób kompetentny i jednolity, na podstawie informacji uzyskanych z jednostek powiatowych i gminnych, ustalić numery tych dróg w taki sposób, aby numery te nie powtarzały się na obszarze województwa.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w kolejnym piśmie z 22 stycznia 2001 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, dodatkowo zwrócił uwagę na okoliczność, że zgodnie z przepisami o ruchu drogowym numery dróg służą oznaczaniu dróg na mapach, a kwestionowane rozporządzenie określa zasady tej numeracji z zachowaniem niepowtarzalnego, na obszarze województwa, ciągu komunikacyjnego przekraczającego granice powiatów i gmin. Rejestry nadanych drogom numerów służą realizacji tego zadania, a wykonanie tych zadań należy do czynności administracyjnych. Zdaniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej przypisanie tych czynności w rozporządzeniu zarządom województw wynika z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych oraz z przepisu art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa, "bowiem spełnienie warunków z § 4 ust. 3 rozporządzenia może zabezpieczyć jedynie samorząd wojewódzki a nie organ samorządu powiatowego lub gminnego". Zgodnie z przepisami tej ustawy do samorządu województwa należą zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie dróg publicznych i transportu. W związku z powyższym nowe określone w rozporządzeniu czynności administracyjne nie stanowią przekroczenia delegacji z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

3. Prokurator Generalny w stanowisku z 31 października 2000 r. uznał, iż przepisy § 4 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej są niezgodne z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w części zobowiązującej zarządy województw do nadawania przez nie numerów drogom powiatowym i gminnym, prowadzenia rejestru numerów tych dróg i znajdujących się na nich mostów oraz w zakresie ustalania dla nich numerów ewidencyjnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, niektóre ze wskazanych wzorców kontroli pokrywają się treściowo, np. art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa i art. 167 ust. 4 Konstytucji, inne zaś się wykluczają. Zdaniem Prokuratora Generalnego w pierwszej kolejności należy przeprowadzić analizę zaskarżonych przepisów z upoważnieniem do ich wydania. W myśl tego przepisu uregulowaniem aktem podustawowym podlegają czynności operacyjne w zakresie ustalania numeracji i prowadzenia ewidencji dróg i mostów, nie zaś określenie podmiotów, które czynności te mają wykonywać. Z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika, kim są właściciele dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz jakie prawa i obowiązki na nich spoczywają. W ocenie Prokuratora Generalnego brak jest przesłanek do odczytania tego upoważnienia jako dającego podstawę do wyznaczania zarządów województw do nadawania numerów ewidencyjnych i prowadzenia ewidencji dróg powiatowych i gminnych oraz obiektów mostowych tej samej kategorii. Jeśli więc czynności te miałyby być wykonywane przez samorząd wojewódzki, to powinny być wskazane w ustawie, z jednoczesnym określeniem, czy czynności te stanowią zadania własne, czy zlecone. Zdaniem Prokuratora Generalnego brak jest uzasadnienia do badania kwestionowanego przepisu z dalszymi przepisami, wskazanymi we wniosku jako wzorce kontroli, zwłaszcza, że niektóre z nich pokrywają się z innymi wzorcami np. art. 4 ust. 1 EKST z art. 166 ust. 2 Konstytucji, lub luźno wiążą się z przedmiotem sprawy np. art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 i art. 14 ustawy o samorządzie województwa. Prokurator Generalny uważa, że z podanych powyżej powodów, brak jest dostatecznych przesłanek do badania zaskarżonych przepisów z pozostałymi przepisami, a mianowicie art. 16 ust. 2, art. 163, art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 i art. 9 ust. 1 EKST, a także z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 14 i art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. Prokurator Generalny wnosi o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu zbędności orzekania.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska przedłożone Trybunałowi Konstytucyjnemu na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Na wstępie należało rozważyć kolejność badania kwestionowanych przepisów rozporządzenia ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli tj. przepisami Konstytucji, postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i ustawami o drogach publicznych i o samorządzie województwa. Po pierwsze właściwe wydaje się skoncentrowanie na zbadaniu zasadniczego zarzutu, że § 4 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz.U. Nr 32, poz. 393) przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Po drugie należało odnieść się do podniesionego przez Prokuratora Generalnego wniosku o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wobec zbędności orzekania w przedmiocie naruszenia przez kwestionowane przepisy rozporządzenia pozostałych wzorców kontroli.

2. Kwestionowane przepisy znajdują się w rozporządzeniu wydanym na podstawie przepisu upoważniającego art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, który brzmi: “Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, sposób numeracji oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych”.

Analiza przepisu upoważniającego dowodzi, że norma prawna zawarta w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych nie zawiera nowych treści kompetencyjnych dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma zatem ustawowej podstawy do nałożenia na te organy przez kwestionowane przepisy rozporządzenia nowych zadań (jako własne lub zlecone). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakres spraw przekazanych tym upoważnieniem do regulacji w drodze rozporządzenia ma charakter czysto techniczny. Nie wynika z niego ani uprawnienie ani obowiązek do wskazania podmiotów, na które nakłada się nowe zadania nie przewidziane w ustawie. Interpretacja tego przepisu nie nastęrcza wątpliwości, bowiem jest on zredagowany jasno i czytelnie. Z tej normy prawnej wynika, że sposób numeracji dróg i obiektów mostowych stanowi czynności operacyjne nie powiązane z czynnościami wykonywanymi przy ewidencjonowaniu dróg i obiektów mostowych. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że być może ze szkodą dla spójności ustawy o drogach publicznych ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie takich pojęć jak “numer drogi”, czy też “ewidencja”, ale w tej sytuacji rozporządzenie w § 3 ust. 2 wystarczająco wyjaśnia, że każdej drodze publicznej nadaje się numer, zwany “numerem drogi” w celu oznaczenia przebiegu drogi na mapach oraz oznakowania dróg zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Natomiast § 8 wyjaśnia, że ewidencję zakłada się i prowadzi dla użytkowanych odcinków dróg publicznych i użytkowanych obiektów mostowych na potrzeby zarządzania drogami publicznymi i obiektami mostowymi oraz gromadzenia i przekazywania danych o sieci dróg publicznych. Rozporządzenie określa także znaczenie pojęcia “numer ewidencyjny”, pod którym rozumie się numer służący do prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych, zwanych w tym rozporządzeniu jako “ewidencja” (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Minister Transportu i Gospodarki Morskiej stwierdza, że numeracja dróg jest jednym z elementów zadania określonego w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych nakładającego na zarządcę drogi obowiązek prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu uznając, że upoważnienie zawarte w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych nie odnosi się do zadań nałożonych na zarządców dróg w wyżej wymienionym art. 20 pkt 9 ustawy.

Na marginesie tych rozważań Trybunał Konstytucyjny ocenia, że treść przepisu upoważniającego odpowiada utrwalonym w praktyce legislacyjnej zasadom techniki prawodawczej. Przepis upoważniający wyraźnie oddaje intencje ustawodawcy. Nie ma on charakteru ogólnikowego i nie przekazuje do unormowania aktem wykonawczym spraw nie wyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Zwroty użyte w upoważnieniu jak “sposób numeracji”, “zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji” dowodzą, że ustawodawca upoważnia do uregulowania aktem wykonawczym tylko wymienionych w nim kwestii technicznych. Konsekwencją przestrzegania tych wymagań jest taka konstrukcja aktu wykonawczego, iż zamieszcza się w nim jedynie te przepisy, które regulują tylko sprawy wyraźnie przekazane w upoważnieniu zawartym w ustawie.

3. Kwestionowane przez Sejmik Województwa Lubelskiego przepisy § 4 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia mają brzmienie:

– “§ 4 ust. 4 pkt 2. Numery dróg po zaliczeniu dróg do kategorii dróg publicznych nadają odpowiednio: dla dróg powiatowych i gminnych – zarządy województw,

– § 4 ust. 5. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych i zarządy województw prowadzą rejestry nadanych numerów dróg.”

Z treści tych przepisów wynika jednoznacznie, że rozporządzenie nakłada na zarządy województw nowe zadania w postaci nadawania numerów drogom powiatowym i gminnym oraz prowadzenia rejestru nadanych numerów dróg. Tymczasem jak już wyżej powiedziano ustawodawca mocą art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych upoważnił ministra transportu jedynie do określenia w drodze rozporządzenia kwestii technicznych to jest “sposobu numeracji oraz zakresu, treści i sposobu prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych”.

Słuszne jest zatem stanowisko wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, że przepis upoważniający nie zawiera żadnego upoważnienia dla ministra do nałożenia na zarząd województwa nowych zadań publicznych, o których mowa w tych przepisach.

Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy ustawy o drogach publicznych, a także pozostałych ustaw wskazanych we wniosku, a przede wszystkim ustawy o samorządzie województwa i stwierdził brak jakiegokolwiek normy ustawowej, nakładającej na zarządy województw zadań polegających na nadawaniu numerów drogom powiatowym i gminnym oraz prowadzenia rejestru nadanych numerów dróg. Ustawa o drogach publicznych określa tylko, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają uprawnienie do zaliczania dróg do odpowiedniej kategorii (art. 6 ust. 2, art. 6a ust. 2, art. 7 ust. 2), jak również ustanawia zarządcami tych dróg organy wykonawcze tych jednostek (art. 19 ust. 2 pkt 2, 3, 4). W tak przyjętym modelu prawnym podział zadań pomiędzy organy stanowiące i wykonawcze tych jednostek jest logiczny i uporządkowany i brak jest upoważnienia ustawowego do rozszerzania, w drodze aktu wykonawczego, ich zakresu, jak czyni to kwestionowane rozporządzenie.

Analizując pozostałe przepisy ustawy o drogach publicznych pod względem zadań nałożonych na zarządy województwa, należy przede wszystkim podkreślić znaczenie art. 19 ust. 1 ustawy, który określa, że do zarządcy dróg należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. W myśl ust. 2 tego przepisu zarządcami dróg są: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – zarząd gminy. Brak jest zatem regulacji nakładającej na zarządy województw obowiązku numerowania i prowadzenia rejestru dla dróg powiatowych i gminnych.

Słuszne jest zatem stanowisko wnioskodawcy, że zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych zarząd województwa jest zarządcą tylko dróg wojewódzkich i wykonuje w tym zakresie zadania określone w tej ustawie. Zadania te nie obejmują natomiast numeracji dróg, dla których zarząd województwa nie jest zarządcą drogi. Nałożenie na zarząd tego zadania jest zadaniem nowym, dlatego też powinno zostać określone w ustawie. Słuszne jest również stanowisko wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego – wbrew odmiennemu pogładowi Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej – że zadanie takie nie wynika zarówno z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, jak też z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa.

Trafny jest zarzut wnioskodawcy, że zaskarżone przepisy godzą jednocześnie bezpośrednio w określoną w art. 166 ust. 2 Konstytucji zasadę stanowiącą, że “jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Z tej konstytucyjnej normy wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zlecone zadania publiczne pod warunkiem spełnienia zasadniczego wymogu prawnego jakim jest określenie w ustawie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego (wyrok z 13 stycznia 1998 r., sygn. K 5/97, OTK ZU Nr 1/1998, poz. 3, s. 18). Trybunał

Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zadania o których mowa w kwestionowanych przepisach stosownie do art. 166 Konstytucji może jedynie ustanowić parlament, który powinien w ustawie wskazać podmiot odpowiedzialny za jednolitą numerację dróg i prowadzenie w tej sprawie rejestru.

4. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że stosownie do art. 166 ust. 2 Konstytucji zadania nałożone na zarząd województwa należą do materii wyłączności ustawowej i powinny (mogą) być nałożone tylko w drodze ustawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakres spraw regulowanych przez § 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia wkracza w granice materii ustawowej, przez to, że określa podmioty, a więc zarządy województw, jako organy odpowiedzialne za nadawanie numerów dla kategorii dróg powiatowych i gminnych. Z treści przytoczonych wyżej przepisów ustawy wynika natomiast tylko to, że organy stanowiące właściwych jednostek samorządu terytorialnego władne są do zaliczania dróg do odpowiedniej kategorii, a ich organy wykonawcze są zarządcami tych dróg w zakresie i w granicach wskazanych w ustawie.

Identyczne naruszenie zawiera regulacja zawarta w drugiej części § 4 ust. 5 rozporządzenia, który nakłada na zarząd wojewódzki zadanie prowadzenia rejestru nadanych numerów dróg powiatowych i gminnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analogicznie jak w sytuacji paragrafu 4 ust. 4 pkt 2 ustawa nie zawiera przepisu nakładającego na zarządy województw obowiązku prowadzenia rejestrów dróg powiatowych i gminnych.

Konkludując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy rozporządzenia regulują materię ustawową przez to, że określają nowe podmioty (zarządy województw), którym ustawa nie powierza wykonania tego zadania oraz nowy zakres przedmiotowy tzn. tworzy zadania o których ustawa nic nie wspomina. Okoliczności te powodują, że kwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice przepisu upoważniającego i są z tego powodu z nim sprzeczne. Jest oczywiste, że kwestionowany akt podustawowy nie może regulować materii zastrzeżonej dla ustaw, lecz realizować określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji cele przepisu wykonawczego.

5. Zasada wyłączności ustawy była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zakłada ona monopol parlamentu do regulowania istotnych społecznie spraw (*wyrok z 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 156, s. 781*). Nabrała ona wyjątkowego znaczenia po wejściu w życie Konstytucji RP, która ustanowiła zasadę wyłączności ustawy w nakładaniu zadań publicznych na jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 2). W wyroku z 24 maja 1998 r., sygn. K. 40/97 zasada wyłączności ustawowej została uznana za gwarancję samodzielności samorządu terytorialnego w sprawach związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego (OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 64). Trybunał Konstytucyjny podkreślił “że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Oznacza to, że zasada wyłączności ustawy, nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (*wyrok z 19 kwietnia 1999 r., sygn. U. 3/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 70, wyrok z 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00, Nr 7/2000, poz. 257*).

6. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie, od początku swojej działalności wskazywał, jakie wymagania musi spełnić rozporządzenie, aby mówić o jego konstytucyjności i legalności. Poglądy ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego cechuje trwałość, począwszy już od pierwszego wyroku w sprawie U 1/86 (OTK z 1986 r., s. 42) i jest petryfikowana w kolejnych wyrokach np. w orzeczeniu z 5 listopada 1986 r. (*sygn. U 5/86*, OTK z 1986 r., s. 7) i z 20 września 1988 r. (*sygn. Uw 6/88*, OTK z 1988 r., s. 31). W często przytaczanym orzeczeniu z 1 marca 1994 r., U. 7/93, Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że przy badaniu konstytucyjności i legalności rozporządzenia należy mieć na uwadze, czy: a) rozporządzenie zostało wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu, szczegółowego upoważnienia ustawy; b) rozporządzenie – co do przedmiotu i treści normowanych stosunków – mieści się w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu; c) rozporządzenie nie pozostaje w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, oraz z treścią innych aktów ustawodawczych, chyba że upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwala na ustanowienie w rozporządzeniu przepisów normujących określone zagadnienie odmiennie od unormowań w dotychczasowych aktach ustawodawczych (OTK z 1994 r., cz. I, s. 28). Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno się ich powtarzać (*wyrok TK z 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00*, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 257, *wyrok z 19 kwietnia 1999 r., sygn. U. 3/98*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 70).

Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może uchylać ani zmieniać postanowień obowiązujących ustaw, ani nawet wkraczać w te dziedziny, które zostały unormowane w innych ustawach (*wyrok z 24 maja 1999 r., sygn. P. 10/98*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 77, s. 405).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, iż działał w granicach upoważnienia ustawowego, gdyż reforma samorządu terytorialnego wymusiła wprowadzenie w drodze tego rozporządzenia wykonawczego, przejrzystego i jednolitego systemu numeracji i ewidencji dróg i jego zdaniem z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa można wywodzić ustawową podstawę do nałożenia na zarządy wojewódzkie kwestionowanych zadań publicznych. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiadał się, że “rozporządzenia wykonawcze nie są aktami normatywnymi samoistnymi, co oznacza, że takiego statusu nie mogą mieć zawarte w nich przepisy. Wydawane są zawsze na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie to nie może ulegać dobrowolnej modyfikacji, ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwione praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) potrzebami szybszego rozstrzygnięcia prawnych problemów decyzyjnych” (*wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2 oraz *wyrok z 5 marca 2001 r., sygn. P. 11/00*, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 33).

7. W zakresie zarzutów wnioskodawcy, dotyczących niezgodności § 4 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia, z pozostałymi wzorcami kontroli, Trybunał Konstytucyjny podziela w całości zasadność wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na zbędność orzekania.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza trafne spostrzeżenie Prokuratora Generalnego, że przytoczone w punkcie 1 i 3 wniosku niektóre wzorce kontroli powtarzają się: np. art. 16 ust. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 67 ust. 3 tej ustawy i art. 167 ust. 4 Konstytucji. Z zestawienia treści pozostałych przepisów

wynika także, że niektóre ze wskazanych wzorców kontroli pokrywają się treściowo np. art. 4 ust. 1 EKST z art. 166 ust. 2 Konstytucji, inne zaś luźno wiążą się z przedmiotem sprawy np. art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ustawy o samorządzie województwa.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że uznanie, że kwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice przepisu upoważniającego określonego w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, jest warunkiem wystarczającym stwierdzenia ich niezgodności z wskazanym wyżej przepisem upoważniającym, a tym samym staje się zbędnym badanie zgodności zaskarżonych przepisów także z pozostałymi wzorcami kontroli wymienionymi we wniosku.

Trybunał Konstytucyjny orzekając w pełnym składzie w trybie kontroli prewencyjnej w sprawie K. 24/00 stwierdził, że w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny “rozstrzyga o sprzeczności przepisu z jednym z powołanych wzorców konstytucyjnych i jednocześnie – w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji – umożliwia Prezydentowi RP podpisanie ustawy z jego pominięciem, analizę konstytucyjności przepisu w aspekcie innych wzorców konstytucyjnych uznać trzeba za bezprzedmiotową. Należy wziąć pod uwagę, że nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych. Z drugiej strony, orzeczenie o zgodności normy z innymi wzorcami konstytucyjnymi pozostaje bez wpływu na zasadniczy skutek orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu (niezależnie od liczby wzorców kontroli), którym jest usunięcie tego przepisu z porządku prawnego, a w przypadku kontroli prewencyjnej jego niezaimplementowanie w porządku prawnym” (*wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 51, s. 291*). Trybunał Konstytucyjny orzekający w niniejszej sprawie stwierdza, że zachowuje pełną aktualność wyżej wypowiedziany pogląd także w toku kontroli następczej. Pojęcie “zbędny” nie zostało zdefiniowane ani w odniesieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ani do postępowania cywilnego. W języku potocznym oznacza ono “zbyteczny”, “niepotrzebny”, “nieużyteczny”, “niekonieczny”. Pojęcie to wyraża więc ocenę i wybór rozstrzygnięcia w kategoriach pragmatycznych. (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, Wydawnictwo Sejmowe, s. 131). Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w tej konkretnej sprawie zachodzą wszystkie wyżej wymienione przesłanki rozumienia “zbędności postępowania”. Dlatego uznaje, że względy pragmatyczne nie uzasadniają konieczności kontynuowania oceny zaskarżonych przepisów z dalszymi wskazanymi wzorcami kontroli. Takie stanowisko nawiązuje do przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny linii orzeczniczej zgodnie z którą dopuszcza się możliwość umarzania postępowania z uwagi na zbędność wyrokowania (*wyrok z 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 257*).

W tej sytuacji z powodu stwierdzenia, iż kwestionowane przepisy rozporządzenia naruszają w sposób oczywisty normę prawną zawartą w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych upoważniającą do wydania rozporządzenia, a przy okazji jednocześnie i bezpośrednio także art. 166 ust. 2 Konstytucji, uznaje się za zbędne badanie konstytucyjności tych przepisów z pozostałymi wzorcami podniesionymi we wniosku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.