

Postanowienie z 26 października 2004 r., [U 5/02](#)
**„PRZEPIS PRAWA” JAKO PRZEDMIOT BADANIA PRZEZ TRYBUNAŁ
KONSTYTUCYJNY. REGUŁA *NE BIS IN IDEM* W POSTĘPOWANIU
PRZED TRYBUNAŁEM**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rada Powiatu w Świebodzinie	Skład orzekający: 3 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	--------------------------------	----------------------

Rada Powiatu w Świebodzinie zaskarżyła jeden z fragmentów załącznika do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 14 grudnia 1998 r., które miało na celu dostosowanie sieci dyirekcji okręgowych dróg publicznych i podległych im jednostek terenowych do zmian wynikających z wprowadzonej 1 stycznia 1999 r. reformy administracji terenowej (zmniejszenie liczby województw połączone z powiększeniem ich obszaru, wprowadzenie powiatów o charakterze samorządowym). Treścią kwestionowanego fragmentu załącznika do rozporządzenia jest wskazanie, które drogi publiczne mają znaleźć się w gestii nowo utworzonego Zarządu Drogowego w Świebodzinie.

Wnioskodawczyni zarzuciła niezgodność tego fragmentu z normą konstytucyjną regulującą wydawanie rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji), a także z przepisem ustawy wprowadzającej reformę, według którego jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały *ex lege* określone składniki dotychczasowego mienia Skarbu Państwa (art. 60 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). Zdaniem wnioskodawczyni rozporządzenie w zaskarżonej części przesądziło – niekorzystnie dla nowo utworzonego Powiatu Świebodzin jako jednostki samorządu terytorialnego – o formie władania mieniem, które przed 1 stycznia 1999 r. należało do Skarbu Państwa, a z tą datą stało się, z mocy wspomnianej ustawy, własnością tegoż powiatu.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. W myśl art. 188 pkt 3 Konstytucji kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje badanie konstytucyjności lub zgodności z ustawami bądź ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe”. Przez „przepisy prawa” należy rozumieć akty normatywne mające postać Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń (por. art. 87 ust. 1, art. 88 ust. 2, art. 190 ust. 2 i 3 oraz art. 191 ust. 2). O uznaniu określonego fragmentu ustawy czy rozporządzenia za przepis prawa decyduje to, czy zawiera on treść normatywną, to znaczy czy z jego brzmienia można wyprowadzić

- normę prawną o charakterze generalnym (skierowaną do pewnej klasy adresatów z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) oraz abstrakcyjnym (ustanawiającą pewien wzór zachowań).
2. Zaskarżony fragment załącznika do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nie zawiera treści normatywnych, lecz stanowi regulację o charakterze indywidualno-konkretnym; dotyczy ona organizacji pewnej struktury administracyjnej i „konsumuje się” przez jednorazowe zastosowanie. Tym samym kwestionowany fragment nie jest przepisem prawa w rozumieniu art. 188 pkt 3, a przede wszystkim – w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, który ma bezpośrednie zastosowanie w niniejszej sprawie. W konsekwencji wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia co do meritum jest, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, niedopuszczalne.
 3. Inny powód niedopuszczalności wyrokowania wiąże się z tym, że kwestionowane rozporządzenie było już, i to w całości, przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny – w sprawie o sygnaturze **K 18/00**, w której Trybunał wyrokiem z 5 czerwca 2001 r. orzekł, iż rozporządzenie to jest zgodne z upoważnieniem ustawowym, na podstawie którego zostało wydane. W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że badane rozporządzenie nie modyfikuje norm ustawowych dotyczących nabywania mienia przez powiaty i nie stanowi podstawy prawnej do przeprowadzenia określonego podziału nieruchomości; w załączniku do rozporządzenia wykreowano jedynie nowe jednostki organizacyjne administracji rządowej, z myślą o łatwiejszym przekazaniu, w nieodległej przyszłości, składników mienia Skarbu Państwa podmiotom samorządowym. Zaskarżone rozporządzenie było wówczas konfrontowane także z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, i Trybunał Konstytucyjny przyjął konkluzję, że nie jest ono niezgodne z tym wzorcem. Jeżeli zatem całość tego rozporządzenia, a zatem i jego załącznika, nie została wówczas uznana za niekonstytucyjną, to konkluzja ta jest tym bardziej zasadna na tle niniejszej sprawy, w której chodzi tylko o fragment tego samego załącznika. Obecnie mamy więc do czynienia z sytuacją, do której zastosowanie ma zasada „*ne bis in idem*”, co skutkuje uznaniem niedopuszczalności wydania orzeczenia w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 87. 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Art. 88. [...] 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Art. 92. 1. Rozporządzenia są wydawane 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.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

[...]

3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,

[...]

Art. 190. [...] 2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.