



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 5. 06. 2014

V.565.145.2014.EG

Pani  
Elżbieta Bienkowska  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Infrastruktury i Rozwoju  
ul. Chalubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

*Szanowno Pani Premier,*

Pragnę zwrócić uwagę na wątpliwości, jakie pojawiają się na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, ze zm. – „uoap”).

Art. 1 ust. 2 *uoap* zawiera upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie płatnych autostrad. Przywołany przepis stanowi, iż Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, autostrady lub ich odcinki, które będą budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne.

W mojej ocenie, **treść przywołanego artykułu nie odpowiada wymogom upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 – dalej: „*Konstytucja*”), ze względu na to, iż **nie określa żadnych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.**

Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”) w wyroku z dnia z 9 listopada 1999 r., sygn. akt (K 28/98) wskazał, iż „(...) *na podstawie językowego rozumienia można uznać, że wytyczne, to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nich wyraz (...). W ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (...)*”.

Ponadto, zgodnie ze standardami wypracowanymi przez TK „(...) zarówno dopuszczalność ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, jak i stopień szczególności (konkretności) wytycznych uzależniony jest od charakteru materii (spraw), które rozporządzenie ma regulować. Im większy stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczególne (...)” – por. wyrok TK z dnia 9 maja 2006 r. (sygn. akt P 4/05).

Dodatkowo należy wskazać, iż za dopuszczalne uznaje się umieszczenie wytycznych w innym miejscu niż upoważnienie w ustawie, **pod warunkiem jednak, że nie formułują one wskazówek co do przyszłego kształtu uregulowania w sposób zbyt ogólny i istnieje możliwość następczej „odbudowy” ich pełnej treści.** TK podkreśla, iż zasada rekonstrukcji wytycznych ma ograniczone zastosowanie, gdyż musi zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Ponadto, wytyczne nie mogą mieć charakteru blankietowego, a w sytuacji, gdy przybierają postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostaje pytanie, czy na tle regulowanej materii – stopień ich szczególności można uznać za konstytucyjnie dostateczny – por. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 50/02).

Odnosząc się do poruszonej kwestii, pragnę wskazać, iż na podstawie art. 1 ust. 2 *uoap* Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 45 – dalej: „*Rozporządzenie*”), które zawiera wykaz odcinków autostrad budowanych i eksploatowanych jako płatne. W stosunku zaś do autostrad, które nie są wymienione w *Rozporządzeniu*, nie ma obowiązku odpłatności.

Jednocześnie pragnę podkreślić, iż w mojej ocenie warunek korzystania z innej, ogólnodostępnej drogi publicznej określony w art. 1 ust. 5 *uoap*, należy uznać za zbyt ogólny. **Z punktu widzenia organu stojącego na straży wolności i praw obywatelskich istotne jest, aby decyzja o tym, czy dany odcinek autostrady jest płatny, czy też jest wyłączony z opłat była podejmowana w oparciu o zobiektywizowane kryteria uregulowane ustawowo. W sytuacji bowiem gdy, przepisy nie określają jednoznacznie warunków decydujących o odpłatności autostrad organ upoważniony do wydania rozporządzenia ma pełną swobodę w unormowaniu przekazanych mu spraw.**

Tym samym, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o ocenę przedstawionego problemu, także pod kątem ewentualnych

zmian legislacyjnych, a w szczególności o wskazanie, na jakiej podstawie podejmowane są decyzje o wyłączeniu lub o objęciu autostrad obowiązkiem odpłatności.

*Z powrotem*

*Janusz Szymon*