

Warszawa dnia 9 września 2002 r.

Opinia prawna

na temat: projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (druk nr 645)

Projekt ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, zawarty w druku sejmowym nr 645 stanowi inicjatywę rządową. Opiniowany akt sprowadza się do ustanowienia wieloletniego „Programu ochrony brzegów morskich”, który ma obejmować przedsięwzięcia mające na celu zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskiem erozji. Program jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 80 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) i byłby realizowany w latach 2003-2022 i mógłby zostać przedłużony.

Zadania programu wymienia art. 2 projektu ujmując je w 4 grupy:

- 1) zadania dotyczące budowy, rozbudowy i utrzymywania systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich,
- 2) zadania dotyczące zapewnienia stabilizacji linii brzegowej i zapobiegania zanikowi plaż,

- 3) zadania dotyczące usuwania szkód sztormowych na brzegu morskim,
- 4) zadania dotyczące monitorowania brzegów morskich wraz z czynnościami, pracami i badaniami do ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego, które mają na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań dla ratowania brzegu morskiego.

Program miałby realizować dyrektorzy urzędów morskich a nadzorować minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 3).

Łączne nakłady na finansowanie Programu - zgodnie z art. 4 projektu - nie mogą przekroczyć kwoty ogółem 911.000.000 zł a w poszczególnych latach 25.550.000 zł. Planowane szczegółowe nakłady na realizację zadań określa załącznik do ustawy (art. 5).

Przepis art. 6 projektu nakłada na ministra właściwego do spraw gospodarki obowiązek przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do dnia 31 marca rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu.

Ustawa weszłaby w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia i miałaby zastosowanie do projektów ustaw budżetowych począwszy od projektu na rok 2003.

W uzasadnieniu projektu podaje się jako powód uchwalenia ustawy zagrożenie dla bezpieczeństwa powodziowego terenów nadmorskich, dla bytu ekonomicznego gmin nadmorskich - opartego na turystyce a także dla cennego przyrodniczo środowiska strefy brzegowej. Niebezpieczeństwo wystąpienia wymienionych skutków spowodowane jest przez postępującą erozję brzegu morskiego i zaniku plaż, w wyniku wzrastającego poziomu morza w wyniku efektu cieplarnianego. Zjawisko to zwiększa realne prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi sztormowych.

W związku z powyższym - jak czytamy w uzasadnieniu - Instytut Morski w Gdańsku opracował „Program ochrony brzegów morskich”, stanowiący załącznik do uzasadnienia. Zawiera on prognozowane wzrosty poziomu morza, najbardziej zagrożone odcinki, rodzaj i zakres prac chroniących brzeg przed niszczącym żywiołem oraz koszt prac zabezpieczających.

Preferowanym sposobem ochrony ma być sztuczne zasilanie (odbudowa podbrzeża, plaż i wydm z piasku pozyskiwanego z dna morskiego) z budowlami wspomagającymi.

W uzasadnieniu zaznaczono, iż projekt zakłada najbardziej optymistyczny wariant prognoz długofalowych i pomija rejony brzegu morskiego wymagające ochrony lecz np. słabiej zurbanizowane.

Oprócz środków budżetowych, które powinny stanowić podstawę finansowania prac objętych Programem będzie można wykorzystać również zagraniczne fundusze pomocowe lub fundusze z innych źródeł. Pozwoliłoby to na objęcie ochroną odcinków brzegu morskiego, pominiętych w Programie ze względów finansowych.

Przechodząc do ekspertyzy prawnej projektu ustawy należy uwzględnić w niniejszej opinii zgłoszone w zleceniu trzy przede wszystkim zagadnienia:

- czy praktyka legislacyjna wymaga aby ustawodawca określał szczegółowe zalecenia rzeczowe w ustawie lub w jej załącznikach ?
- czy możliwe jest zapisanie w projekcie ustawy finansowania programu ze środków innych niż budżetowe ?
- czy możliwe jest zobowiązanie samorządów lokalnych do współfinansowania programu ?

Odnosnie pierwszego pytania należy na wstępie stwierdzić, że przedstawiona regulacja nie jest wyjątkowa w polskim ustawodawstwie. Przykładowo można wymienić:

- ustawę z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji (Dz.U. Nr 67, poz. 677),
- ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry - 2006” (Dz.U. Nr 98, poz. 1067 z późn. zm.),
- ustawę z dnia 23 maja 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego” (Dz.U. Nr 67, poz. 677)

Nie przypadkowo wymieniam w opinii te właśnie akty prawne bowiem każdy z nich jest przykładem innej praktyki. Co prawda trudno z całą pewnością stwierdzić zakres użytego w pytaniu pojęcia „szczegółowe zalecenia rzeczowe”. Można jednak

domniemywać, że chodzi, mówiąc najprościej o konkretne przedsięwzięcia jakie w ramach programu mają być zrealizowane.

I tak:

W pierwszym Programie zgodnie z art. 4 ustawy Minister Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii ministrów właściwych do spraw gospodarki oraz do spraw finansów publicznych ma określić szczegółowy plan zadaniowo-finansowy programu. W samej zaś ustawie wskazano jedynie, że celem Programu jest wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe stosownie do zadań wynikających z systemu obronnego oraz przyjętych zobowiązań sojuszniczych. Określono, że program obejmuje wyposażenie w 60 samolotów wielozadaniowych, tym 44 nowe, do końca roku 2006 w drodze:

- 1) zakupu, najmu lub użyczenia 16 samolotów do końca 2003 r. oraz zakupu 44 nowych samolotów w latach następnych,
- 2) zakupu zestawu logistycznego oraz lotniczych środków bojowych,
- 3) szkolenia personelu

W drugiej ustawie zapisano jakie zadania podejmuje się w ramach Programu natomiast w załącznikach od 1 do 4 pokreślono szczegółowo planowaną strukturę środków finansowych w realizacji zadań inwestycyjnych. Utworzony został Komitet Sterujący „Programu dla Odry - 2006”, jako organ opiniotwórczo-doradczy Rady Ministrów realizującej Program. Komitet ma między innymi ustalać kierunki realizacji zadań, inicjować działalność związaną z realizacją Programu, oceniać stan prac, wyznaczać kierunki ich realizacji, opiniować i inicjować akty prawne związane z realizacją zadań Programu.

Z kolei ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego” nie zawiera ani w ustawie ani w załącznikach (nie ma załączników) treści programu. Jest to akt prawny zupełnie lakoniczny (4 artykuły), w którym jedynie zapisano, że ustanawia się taki program, na lata 2001-2010, że nadzór nad jego realizacją sprawuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Określono, że łączne nakłady na dofinansowanie programu nie mogą przekroczyć kwoty 600 000 tys. złotych i, że środki finansowe z budżetu państwa uwzględnia się każdego roku w ustawie budżetowej.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że w załączniku nr 1 do uzasadnienia jest zawarta „Charakterystyka Programu”, w której między innymi wymieniono enumeratywnie nazwy obiektów przewidzianych do realizacji. Nie

zawiera jednak tego dokumentu ani ustawa ani załączniki do niej, brak również upoważnienia dla odpowiedniego organu do określenia omawianych kwestii. Być może wyjaśnieniem tego stanu rzeczy jest następujące stwierdzenie z wymienionego uzasadnienia:“(..) Koncepcja programu zapewnia jego elastyczną realizację przez modułowy program inwestycyjny, który mógłby być realizowany niezależnie od realnego poziomu finansowania z budżetu państwa (..)”.

Reasumując, odpowiadając na pytanie dotyczące praktyki legislacyjnej można na podstawie przedstawionych przykładów stwierdzić, że nie jest ona jednolita i stosowane są przez ustawodawcę różne rozwiązania.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia dopuszczalności zobowiązania samorządów lokalnych do współfinansowania programu a także zapisania w projekcie ustawy możliwości finansowania programu ze środków innych niż budżetowe.

Jak wynika z art. 166 Konstytucji RP jedynie ustawa, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań poza zadaniami własnymi, czyli zdaniami publicznymi służącymi zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Z jednej strony, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) ochrona środowiska i przyrody oraz sprawy bezpieczeństwa obywateli należą niewątpliwie do zadań własnych gminy i objęte są regulacją odnoszącą się do wszystkich gmin w Polsce. Władze gminy wybierają samodzielnie strategię realizacji tych celów. Z drugiej zaś oczywiste jest, że zakres rzeczowy i finansowy oraz waga tych spraw stanowi nie tylko problem lokalny konkretnej gminy nadmorskiej lecz ogólnokrajowy w ramach polityki ekologicznej państwa.

Niewątpliwie znaczną trudność stanowi w omawianej sprawie określenie czy konkretne zadanie jest jeszcze zadaniem własnym gminy, o którym mowa w art. 7 czy nowym, a może zleconym z zakresu administracji państwowej. Wydaje się niezbędny dla takich ustaleń udział merytoryczny specjalistów z odpowiednich dziedzin.

Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji (art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może

wykonywać na podstawie stosownych porozumień, po otrzymaniu środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań (art. 8).

Tak więc zobowiązanie samorządów lokalnych do współfinansowania Programu musiałoby być poprzedzone - moim zdaniem - stosownymi ustaleniami co do charakteru i zakresu tych zadań.

Oдноśnie zapisu w ustawie możliwości finansowania Programu z innych źródeł jest on dopuszczalny. Zwracam jednak uwagę, że jeżeli nastąpiłoby to w formie nakładania obowiązku na jakiegokolwiek podmioty stanowiłoby zobowiązanie o charakterze podatkowym. Nakładanie podatków jest zastrzeżone dla formy ustawy: „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie” (art. 84 Konstytucji). Oczywiście ustawodawca ma prawo do nakładania podatków. Jeżeli jednak nie będzie w tym wypadku takiej woli można przestać na zapisie, przewidującym możliwość finansowania Programu z innych niż budżetowe środków i nie ujmować go w formie obowiązku lecz deklaracji.

Należy stwierdzić, że projekt nie narusza zasady nie działania prawa wstecz jak również przewiduje stosowne *vacatio legis*.

Reasumując nie budzi on zastrzeżeń pod względem prawnym a przyjęte rozwiązania zależą od woli ustawodawcy.

Opracowała: Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk