

Warszawa, dnia 19 czerwca 2002 r.

**Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Gminy w Widuchowej do Trybunału
Konstytucyjnego - sygn. akt K. 22/02**

Rada Gminy w Widuchowej wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 2 i art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 160, poz. 1087). Wnioskodawczyni wskazuje na naruszenie przez ww. przepisy konstytucyjnych reguł stanowienia prawa (przyzwoitej legislacji) będących elementem głoszonej w art. 2 Konstytucji ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej zdaniem przepisy te nie spełniają podstawowego założenia przyzwoitej legislacji - ochrony zaufania obywatela (i - jak dodano we wniosku - innych podmiotów prawa) do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym nakazu zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* oraz nie stanowienia norm prawnych o retroaktywnym charakterze.

Zarzuty zawarte w opiniowanym wniosku nie zasługują na poparcie.

Oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów należy dokonać nie tylko na gruncie obowiązujących kanonów tworzenia prawa ale również w kontekście historycznym, uwzględniając w szczególności *ratio legis* zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 grudnia 1997 r.

Ustawa w brzmieniu pierwotnym - z dnia 17 lipca 1997 r. - o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 80 z 18 lipca 1997 r., wchodziła w życie z dniem ogłoszenia, z mocą wsteczną niektórych artykułów - od dnia 6 lipca 1997 r. W art. 12 ustawa przyznawała posiadaczom gospodarstw rolnych oraz osobom prowadzącym działy specjalne produkcji rolnej na obszarach dotkniętych powodzią, pomoc w naturze lub w ekwiwalencie pieniężnym, udzielaną za pośrednictwem gminy. Pomoc polegała na możliwości otrzymania jednej tony

pszenicy na jeden hektar użytków rolnych zalanych przez powódź lub odpowiedniej równowartości pieniężnej. Pomocy udzielała Agencja Rynku Rolnego, na wniosek osoby poszkodowanej, złożony w gminie. Ustawa wymagała aby wnioski o pomoc zostały złożone w gminie niezwłocznie oraz zobowiązywała gminy aby najpóźniej do dnia 1 września 1997 r. zbilansowały zapotrzebowanie na udzielenie pomocy i zgłosiły je do Agencji Rynku Rolnego (art. 12 ust. 4).

Stosunkowo krótki termin zgłoszenia zapotrzebowania uzasadniał charakter i cel pomocy, której w żadnym wypadku nie należy utożsamiać z odszkodowaniem z tytułu poniesionych strat. Chodziło o jak najszybsze dostarczenie rolnikom materiału produkcyjnego względnie ekwiwalentu pieniężnego na zakup określonego asortymentu tego materiału, niezbędnego do kontynuacji działalności rolniczej, w tym przeprowadzenia siewów. Przedłużanie w czasie realizacji przedmiotowej pomocy, miało by się z celem założonym przez ustawodawcę.

W praktyce okazało się jednak, że po wyznaczonym ustawowo terminie, do Agencji Rynku Rolnego nadal wpływają wnioski od gmin w sprawie zapotrzebowania na pomoc, o której mowa w art. 12 omawianej ustawy. Skala problemu i jego waga społeczna, uzasadniała podjęcie inicjatywy legislacyjnej umożliwiającej dalsze udzielanie pomocy. Modyfikacji warunkującej skuteczne wykonanie wymagały również inne przepisy ustawy. W dniu 26 listopada 1997 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt nowelizacji ustawy (druk nr 63 Sejmu III kadencji).

W uzasadnieniu zmiany art. 12 ust. 4 omawianej ustawy (w ww. druku sejmowym), polegającej na przyjęciu nowego terminu składania wniosków do Agencji Rynku Rolnego - do dnia 31 grudnia 1997 r., projektodawca stwierdzał: *„Zbilansowane potrzeby gospodarstw w zakresie w/w pomocy, gminy zobowiązane były zgłosić do ARR najpóźniej do dnia 1 września 1997 r. Do Agencji w terminie ustawowym wpłynęło 840 wniosków obejmujących ok. 353 tys. ha zalanych użytków rolnych, a po terminie ustawowym do dnia 31 października br. wpłynęło dalszych 227 wniosków na ok. 24 tys. ha zalanych użytków rolnych. Wnioski o dodatkowym zapotrzebowaniu wpływają do ARR w dalszym ciągu. Zdecydowana większość wniosków dotyczy pomocy w postaci ekwiwalentu pieniężnego.”*

Intencję prawnego usankcjonowania wniosków gmin, które wpłynęły do Agencji Rynku Rolnego po 1 września 1997 r. potwierdził również przedstawiciel rządu prezentujący projekt ustawy zmieniającej podczas I czytania na 4 posiedzeniu Sejmu III kadencji w dniu 3 grudnia 1997 r., stwierdzając m.in: *„Proponujemy również,*

ażeby Agencja Rynku Rolnego mogła udzielić pomocy tym gminom, z których wnioski wpłynęły po 1 września” (źródło - sprawozdanie stenograficzne dostępne na stronach internetowych Sejmu).

Ustawodawca nie stanowił nowego prawa ani nie obciążał adresatów nowymi obowiązkami, wymagającymi okresu przystosowawczego. Sankcjonował kontynuację działań pomocowych, korzystnych dla obywateli. Ustawa zmieniająca z dnia 18 grudnia 1997 r. została uchwalona bez zwłoki, w trybie pilnym. Bezsprzecznie, dla czystości reguł legislacyjnych, korzystniejsze byłoby wcześniejsze podjęcie inicjatywy ustawodawczej i uchwalenie ustawy nie zawierającej przepisów obciążonych cechą retroaktywności, jeśli za taki uznać przepis art. 12 ust. 4 w znowelizowanym brzmieniu, który sankcjonował czynności dokonane przed wejściem noweli w życie. *Nota bene*, jak można sądzić czynnikiem determinującym wówczas kalendarz ustawodawczy był przełom II i III kadencji Sejmu oraz związana z tym zmiana składu rządu, co nie jest oczywiście argumentem w opiniowanej kwestii.

Zauważyć należy, że zarówno przed nowelizacją jak i po nowelizacji, kwestionowany przepis był adresowany do gmin. Dotyczył ich obowiązków publicznych i to o szczególnej treści, dotyczących okoliczności nadzwyczajnych związanych z łagodzeniem skutków powodzi. Obowiązkiem gmin było dopełnienie wszelkich starań aby termin złożenia w ARR zbiorczego zapotrzebowania na przedmiotową pomoc określony w pierwotnym brzmieniu omawianej ustawy został zachowany. Jeżeli jednak z powodu czynników obiektywnych, gmina nie zdołała w tym terminie wystąpić do ARR, jej obowiązkiem winno być dążenie w kierunku podjęcia przez podmioty uprawnione stosownej inicjatywy ustawodawczej, a przynajmniej zasięgnięcia w tej kwestii bieżącej informacji, np. w ARR. Wydaje się naiwnością przyjęcie wynikającego z wniosku Skarżącej argumentu o zaskoczeniu gmin treścią ustawy zmieniającej, o której gminy dowiedziały się dopiero po jej publikacji, nie mając wcześniej wiedzy o treści projektu i toczących się w Sejmie prac legislacyjnych.

W związku z powyższym, nie jest trafny zarzut Wnioskodawczyni o naruszeniu przez ustawodawcę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustanowieniem na dzień 31 grudnia 1997 r. ostatecznego terminu składania wniosków przez gminy do Agencji Rynku Rolnego w sprawie pomocy, o której mowa w art. 12 omawianej wyżej ustawy, znowelizowaną ustawą zmieniającą z dnia 18 grudnia 1997 r. Pomimo, że termin ten upływał w drugim dniu po dacie publikacji, był

on terminem prawidłowym dla wypełnienia wyżej omówionej *ratio legis* dokonanej nowelizacji. Nie przeczył idei konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa, która - zgodnie z cytowanym we wniosku poglądem prof. L. Garlickiego - „*nakazuje, aby organ państwowy (ale także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela itp.*”.¹

Kwestionowany przepis art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z dnia 18 grudnia 1997 r., zmieniający art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., spełnił już swoją funkcję legislacyjną, niewątpliwie korzystną dla pokaźnej rzeszy osób dotkniętych powodzią. Oceniając wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu, nie sposób pominąć pytania - jaki jest cel skierowania do TK takiego wniosku. Przecież, jak wielokrotnie zaznaczał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, nie może on występować w charakterze ustawodawcy pozytywnego. Ewentualne uchylene kwestionowanego przepisu nie będzie skutkowało przywróceniem możliwości składania do ARR zbilansowanych potrzeb gmin, o czym w przepisie tym mowa, jak też rozpatrzenia wystąpień gmin dokonanych po 31 grudnia 1997 r.

Nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przepis art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1997 r. zmieniającej ustawę o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. Przepis ten określił wejście w życie ustawy, w tym wyżej omawianego art. 1 pkt 2, w dniu jej ogłoszenia. Przyjęto więc tryb postępowania zgodny z przepisami obowiązującej ówczesnie ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz. U. Nr 58, poz. 524, z późn.zm.). Art. 4 tej ustawy stanowił, że akty prawne, ogłaszane w dzienniku, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej. Ustawodawca był więc uprawniony do wprowadzenia w życie omawianej ustawy zmieniającej z dniem jej ogłoszenia, a jednocześnie

¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, wyd. 4, LIBER, Warszawa 2000, s. 62

zobowiązany do jak najrychlejszego dokonania uchwalonych modyfikacji warunkujących sprawne i racjonalne wdrażanie rozwiązań przyjętych w znowelizowanej ustawie. Postulowanie późniejszego wejścia w życie, wyżej omawianego zaskarżonego art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w którym ustala nowy termin – 31 grudnia 1997 r., w art. 12 ust. 4 ustawy nowelizowanej, nie znajduje uzasadnienia, nawet w teoretycznym przypadku przyjęcia dłuższego terminu składania przez gminy zbiorczych zapotrzebowań na pomoc, o której w art. tym mowa. Zamiarem ustawodawcy było przecież jak najszybsze uruchomienie procedury załatwiania znajdujących się w Agencji Rynku Rolnego wniosków, a dalsza zwłoka w tej kwestii godziła bezpośrednio w obywateli dotkniętych skutkami powodzi.

Szczegółowość regulacji zaskarżonych przepisów eliminuje zasadność standardowego zachowania *vacatio legis* jako okresu przystosowawczego do nowych regulacji. Zarzut Wnioskodawczyni w tej materii jest zdecydowanie nietrafiony.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk