

Warszawa, 9 listopada 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Małopolskiego,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.34/2001)

Stosownie do zlecenia z dnia 8 października 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 16 maja 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 36 pkt 4 oraz art. 54 pkt 4 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. nr 12, poz. 136 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

1. Według wniosku, ograniczonego postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2001 r., zaskarżone przepisy naruszają postanowienia art. 2, art. 15 ust. 1 i art. 166 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawcy, art. 36 pkt 4 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 15 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przekazuje organom administracji centralnej zadania i kompetencje w zakresie organizacji i prowadzenia ochotniczych hufców pracy, które to zadania i kompetencje wcześniej powierzono samorządowi województwa. Wnioskodawca wywodzi, że kwestionowany przepis w ten sposób ograniczył zadania „własne” samorządu wojewódzkiego, związane z podmiotowością prawną jednostek tego szczebla samorządu terytorialnego, co pozostaje w sprzeczności z art. 166 Konstytucji. Wyraża przy tym pogląd, że ingerencja ustawodawcy (w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego), polegająca na pozbawieniu samorządu województwa kompetencji w zakresie organizacji, prowadzenia i nadzoru nad ochotniczymi hufcami pracy, nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach.

Zdaniem Sejmiku, kwestionowane przepisy naruszają także zasadę „racjonalnego ustawodawcy”, wynikającą z zasady państwa prawnego. Mianowicie, ustawodawca skreślił przepis (art. 20 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – Dz. U. nr

133, poz. 872 z późn. zm.), który wszedł wcześniej w życie i już zrodził skutek prawny w postaci nabycia przez samorząd wojewódzki mienia Skarbu Państwa, będącego we władaniu wojewódzkich komend OHP. Nie uregulował jednakże skutków tego skreślenia w sferze majątkowej. Wnioskodawca utrzymuje, że w tej sytuacji mienie Skarbu Państwa znajdujące się w posiadaniu OHP przed 1 stycznia 2000 r. „nadal należy do właściwych samorządów wojewódzkich”. W konsekwencji art. 36 pkt 4 i art. 54 ust. 4 ustawy zmieniającej wprowadzając, zdaniem Sejmiku, w polskim systemie prawnym „poważną niejasność, która sprzeczna jest z art. 2 Konstytucji RP...”.

Sejmik Województwa Małopolskiego zarzuca ustawodawcy również naruszenie zasad przyzwoitej legislacji, który w opiniowanym przypadku nie zastosował chociażby 14-dniowego *vacationis legis*. Podważa to zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa.

2. Zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 i art. 166 Konstytucji należałoby oddalić z następujących względów:

1) zasada ustrojowa, wyrażona w art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie może być interpretowana w sposób dogmatyczny. Dyspozycja tego artykułu („Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”) wyraża wolę ustrojodawcy, aby władza publiczna podlegała decentralizacji w układzie terytorialnym. Treść postanowienia art. 15 ust. 1 Konstytucji stanowi więc dyrektywę kierunkową, która powinna być motywem przewodnim w działalności ustawodawczej. Wszelkie regulacje prawne, normujące m. innymi podział zadań i kompetencji między organami władzy publicznej, powinny tę dyrektywę respektować. **Nie oznacza to jednak, że z punktu widzenia konstytucyjnej dyspozycji kierunkowej jakiegokolwiek korekty owego podziału, polegające na przywróceniu organom władzy centralnej ich zadań i kompetencji uprzednio przekazanych samorządowi terytorialnemu, są niedopuszczalne, naruszające omawianą dyspozycję.** Tego rodzaju korekty mogą bowiem być uzasadnione:

- a) zmianą celów i zadań, jaka nastąpiła po dokonanej ich decentralizacji,
- b) istotną zmianą warunków realizacji tych celów i zadań lub

c) koniecznością likwidacji błędu ustawodawcy, polegającego na podjęciu nierozważnej decyzji decentralizacyjnej.

Z treści wniosku wynika, że żadne przesłanki nie mogą „usprawiedliwiać” ewentualnych korekt decyzji o charakterze decentralizacyjnym, że każda korekta w kierunku ponownej centralizacji jest zabiegiem godzącym w zasadę ustrojową. **Jest to, moim zdaniem, podejście dogmatyczne, nie zasługujące na aprobatę;**

- 2) Wnioskodawca, kwestionując „odebranie” samorządowi województwa zadań i kompetencji w zakresie organizacji i prowadzenia ochotniczych hufców pracy, powołuje się na zadania tego samorządu w zakresie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Zdaniem Sejmiku, ochotnicze hufce pracy, które również wykonują zadania w zakresie zatrudnienia (art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą), powinny – z tego względu – nadal pozostać w gestii urzędów marszałkowskich. Tymczasem Sejmik nie zauważa, że do zadań ochotniczych hufców pracy należą także „zadania państwa w zakresie kształcenia (...) i wychowania młodzieży (art. 43 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą). Według ustawy, ochotnicze hufce pracy w szczególności prowadzą działalność wychowawczą, profilaktyczną i resocjalizacyjną oraz udzielają pomocy młodzieży niedostosowanej społecznie oraz wymagającej specjalnej troski. Do zadań ochotniczych hufców pracy należy również tworzenie warunków uzyskania oraz podwyższania kwalifikacji zawodowych i ogólnych, a także przekwalifikowania zawodowego młodzieży. **Mając na względzie specyfikę wymienionych zadań ohp ustawodawca uznał, że korzystniejsze warunki ich realizacji zapewnia rozwiązanie polegające na recentralizacji kompetencji w zakresie organizacji, prowadzenia i nadzoru nad ochotniczymi hufcami pracy, które zostały zobowiązane do współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego (cyt. już art. 43 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu);**
- 3) zaskarżone rozwiązanie mieści się w granicach przysługującej ustawodawcy swobody w kształtowaniu prawa i porządku prawnego. Ustawodawca nie przekroczył granic tej swobody, ponieważ nie naruszył postanowienia art. 15

ust. 1 Konstytucji. Jak już usiłowałem wykazać, korekta wcześniejszej decyzji o przekazaniu samorządowi województwa zadań w zakresie organizacji i prowadzenia ochotniczych hufców pracy nie może być traktowana jako sprzeczna z wymienionym przepisem. Odmienne stanowisko w tej sprawie, wyrażone przez Wnioskodawcę, jest wynikiem niewłaściwej interpretacji zasady ustrojowej, wyrażonej w tymże art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej. **Nie można odmawiać ustawodawcy prawa do wprowadzania zmian korygujących ostatnio podjęte decyzje decentralizacyjne, w tym zwłaszcza decyzje obarczone błędem.** Oznaczałoby to bowiem rezygnację z poszukiwania rozwiązań korzystniejszych lub pozbawionych wad nawet w przypadkach, gdy istnieje **konieczność** znalezienia takich rozwiązań;

- 4) uznając dopuszczalność – w drodze wyjątku – recentralizacji zadań i kompetencji wcześniej „przypisanych” jednostkom samorządu terytorialnego, należy przyjąć, że art. 36 pkt 4 ustawy zmieniającej nie pozostaje w kolizji także z art. 166 Konstytucji. Korektę bowiem decyzji decentralizacyjnej w opiniowanym przypadku można uzasadniać również charakterem zadań wykonywanych przez ochotnicze hufce pracy. Otóż nietrudno zauważyć, że np. funkcje wychowawcza, profilaktyczna i resocjalizacyjna, realizowane przez ohp w odniesieniu do młodzieży niedostosowanej społecznie i wymagającej specjalnej troski, raczej nie mieszczą się w pojęciu „zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”. Dlatego trudno byłoby zakwalifikować je jako „zadania własne” samorządu województwa. Zwłaszcza, że poszczególne komendy wojewódzkie OHP grupują młodzież z całego kraju, a nie tylko z terenu danego województwa. W tej sytuacji, podniesiony we wniosku zarzut uszczerplenia „zadań własnych” samorządu staje się co najmniej wielce dyskusyjny.

3. Zasadne są natomiast zarzuty Wnioskodawcy dotyczące braku racjonalności działania ustawodawcy oraz naruszenia zasad „przyzwoitej legislacji”. Należy tu przypomnieć, że art. 42 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1999 r., stanowił, iż „Zadania w zakresie zatrudnienia wykonują także Ochotnicze Hufce Pracy” (ust. 1), które „są państwową jednostką organizacyjną, nadzorowaną przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej” (ust. 2). Z mocy art. 97 pkt 26 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie

niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668) art. 42 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu (...) uzyskał następujące brzmienie: „Samorząd województwa organizuje i prowadzi Ochotnicze Hufce Pracy”. Znowelizowany przepis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.

Z przepisem tym korespondował art. 20 nieco później uchwalonej ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Zgodnie z art. 20 ust. 2 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 2000 r. wojewódzkie komendy Ochotniczych Hufców Pracy stały się jednostkami organizacyjnymi urzędów marszałkowskich. Przejęcie wojewódzkich komend OHP miało nastąpić w trybie określonym przepisami wspomnianej ustawy (art. 20 ust. 3).

Zmiany ustawodawcze, o których mowa, weszły więc w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. Po upływie 3 tygodni od tej daty (21 stycznia 2000 r.) uchwalona została ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, która dokonała **kolejnej zmiany** art. 42 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Według zmienionego przepisu ochotnicze hufce pracy ponownie stały się „państwową jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych, nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw pracy” (art. 36 pkt 4 ustawy zmieniającej). Ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. z dniem 23 lutego 2000 r.

Jednocześnie, stosownie do dyspozycji art. 54 pkt 4 tej ustawy został skreślony art. 20 ustawy – Przepisy wprowadzające (...), który przekazał wojewódzkie komendy OHP urzędom marszałkowskim.

Zmiany sytuacji prawnej ochotniczych hufców pracy są charakterystycznym przykładem rażącej niestabilności prawa, w konkretnym przypadku regulującego stosunkowo niewielki odcinek stosunków społeczno-gospodarczych. Ustawa zmieniająca dokonała nowelizacji przepisów prawa, które weszły w życie zaledwie przed trzema tygodniami. Co więcej, znowelizowała ona przepisy, które oczekiwały na wejście w życie przez okres ponad jednego roku. Jest to okres dość długi, wystarczający na wcześniejszą refleksję co do ewentualnej potrzeby (konieczności) dokonania ich zmian.

Stabilność prawa jest wartością podlegającą ochronie konstytucyjnej, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w tym przepisie, nie „toleruje” praktyki ustawodawczej polegającej na

częstych zmianach tych samych unormowań. Tego rodzaju praktyka podważa bowiem zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa, które to zaufanie jest podstawą kształtowania prawidłowych stosunków między władzą a społeczeństwem.

W opiniowanej sprawie dodatkowe komplikacje wystąpiły na skutek skreślenia art. 20 ustawy – Przepisy wprowadzające (...), co oznaczałoby, że z formalnego punktu widzenia wojewódzkie komendy OHP nigdy nie były jednostkami organizacyjnymi urzędów marszałkowskich. Wniosek taki nie jest jednak zgodny ze stanem prawnym obowiązującym w okresie od 1 stycznia do 23 lutego 2000 r. W tym okresie wprawdzie nie nastąpiło **faktyczne przejęcie** wojewódzkich komend OHP przez samorzady wojewódzkie, ale jednostki te pozostawały *de iure* w gestii urzędów marszałkowskich. Swoista kasacja omawianego okresu, polegająca na skreśleniu art. 20 ustawy – Przepisy wprowadzające (...) jest zabiegiem naruszającym zasady przyzwoitej legislacji, wywodzone z art. 2 Konstytucji (zob. m. innymi: J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 138). Zwłaszcza, że skreśleniu temu nie towarzyszyły zmiany przepisów mające na celu skorygowanie stosunków własnościowych, jakie ukształtowały się z mocy prawa po wejściu w życie art. 60 ustawy – Przepisy wprowadzające (...).

W konkluzji wyrażam pogląd, że zaskarżone przepisy nie respektują zasady stabilności prawa ani reguł przyzwoitej legislacji, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Sporządził: Witold Pawełko