

Warszawa, 25 kwietnia 2001 r.

Opinia
w sprawie wniosku gminy m. Połańca do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. akt K.8/01)

1. Co do tego, że art. 87 d Ustawy o ochronie środowiska wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2000, nie może być wątpliwości w świetle art. 150 tzw. "ustawy kompetencyjnej". Wobec tego nałożony tym przepisem obowiązek, adresowany do gmin i powiatów - przekazywania swoiście obliczanej nadwyżki dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska na rzecz takichże funduszy wojewódzkich - ciążyć zaczął na nich od tegoż roku, tj. taką nadwyżkę obowiązane są one przekazać w roku 2001 (za rok 2000) itd.

Tymczasem rozporządzenie Prezesa RM (a właściwie pewien fragment załącznika do tego rozporządzenia), wydane na podstawie upoważnienia zupełnie innej ustawy, mianowicie ustawy z 29.06.1995 o statystyce publicznej (konkretnie: jej art. 31) - sformułowało (jak podnosi wnioskodawca) obowiązek gmin i powiatów zrealizowania obowiązku, wynikającego z art. 87 d ustawy kompetencyjnej, już w roku 2000 (tj. za rok 1999). Powołany przepis ustawy o statystyce publicznej posiada następujące brzmienie: "Prezes RM określa w drodze rozporządzenia wzory formularzy sprawozdawczych i objaśnienia co do sposobu ich wypełniania oraz wzory kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej". Należy stanąć na stanowisku, że tak sformułowane upoważnienie w żaden sposób nie legitymuje Prezesa RM do ustalania, od kiedy zaczyna funkcjonować instytucja, wprowadzona przez art. 87 d ustawy kompetencyjnej. O ile załączniki do wspomnianego rozporządzenia tak czynią, to należy tu przychylić się do opinii wnioskodawcy i zgodzić się z jego tezą o nielegalności wspomnianego rozporządzenia w tym względzie. Regulacja taka stanowi bowiem w sposób oczywisty przekroczenie granic upoważnienia ustawowego a nawet działanie w ogóle bez takiego upoważnienia. Jest ona sprzeczna z art. 31 ustawy o statystyce publicznej (przekroczenie granic) oraz z art. 87 d ustawy o ochronie środowiska

(regulacja bez upoważnienia ustawowego). Sprzeczność z tymi dwoma przepisami ustaw stanowi tym samym sprzeczność z art. 92 ust. 1 Konstytucji, albowiem wynika z niego wymóg wydawania rozporządzeń w granicach upoważnienia ustawowego oraz wymóg materialnej zgodności rozporządzeń z ustawami. Idzie tu, co jest bezsporne, o zgodność rozporządzeń zarówno z treścią ustawy, zawierającej konkretne upoważnienie, jak i o jego zgodność ze wszystkimi innymi ustawami. Wobec czego powoływanie się przez wnioskodawcę również na sprzeczność z art. 2 Konstytucji jest właściwie zbędne i nie jest stosowane w takich sytuacjach przez TK.

Wprawdzie rozporządzenie z 17.12.1999 aktualnie straciło już swą moc i zostało zastąpione przez rozporządzenie Prezesa RM z 27.12.2000 w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych ... (Dz. U. z r. 2001 Nr 1 poz. 2), tym niemniej TK powinien wypowiedzieć się co do jego legalności, gdyż nadal mogłoby być stosowane wobec gmin i powiatów, które nie przekazały odpowiednich sum za rok 1999.

2. Niejako "przy okazji" zakwestionowania rozporządzenia Prezesa RM z 17.12.1999, a właściwie załącznika do tego rozporządzenia, wnioskodawca zakwestionował również zgodność z Konstytucją (z jej art. 92 ust. 1) artykułu 31 ustawy z 29.06.1995 o statystyce publicznej. Głównym argumentem za tą tezą jest brak sformułowania w przedmiotowym artykule ustawy "wytycznych dotyczących treści" przyszłych rozporządzeń.

Moim zdaniem, brak w upoważnieniach ustawowych, znajdujących się w ustawach które weszły w życie przed wejściem w życie Konstytucji - a tak rzecz się ma z analizowaną tutaj ustawą o statystyce publicznej (z 29.06.1995) - owego wskazywania na "wytyczne dotyczące treści", nie może powodować, wbrew stanowisku wnioskodawcy, ani uchylecia *eo ipso* owych upoważnień ustawowych ani też, w konsekwencji, **automatycznego upadku** samych rozporządzeń" (por. str. 9 wniosku, podkreślenie P. S.). W historii polskiego prawa konstytucyjnego nigdy nie było tak, aby zmiana procedur stanowienia norm prawnych powodowała wygaśnięcie norm, które doszły do skutku inną drogą, niż w aktualnie ważnych procedurach. Nie budzi przecież dziś żadnych wątpliwości obowiązywanie np. przedwojennych rozporządzeń Prezydenta o mocy ustawy (o ile nie zostały formalnie uchylone), dekretów o mocy ustawy wydawanych przez Radę Ministrów za zgodą Prezydium

KRN czy Rady Państwa lat 1944 - 1952, dekretów Rady Państwa lat 1952 - 1989 itd. (naturalnie całkiem inną kwestią jest badanie zgodności tych aktów z ówczesnie obowiązującymi zasadami konstytucyjnymi). Wynika to z zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa, z potrzeby utrzymania pewności obrotu prawnego i niewątpliwie ma również swe zakotwiczenie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Legalność rozporządzeń, ustanowionych przed 17.10.1997 należy badać z punktu widzenia ówczesnie obowiązujących upoważnień ustawowych, a te z kolei z ówczesnie obowiązującymi zasadami konstytucyjnymi. Teza o ich "automatycznym upadku" jest w moim przekonaniu tezą błędną prawniczo i nader niebezpieczną społecznie.

Powstaje natomiast problem, czy tego rodzaju upoważnienia ustawowe utrzymują swe znaczenie *pro futuro* (choć dziś jest to już problem *de lege lata*), tzn. czy można na ich podstawie wydawać rozporządzenia także po 17.10.1997. Tak stało się przecież z kwestionowanym w opiniowanym wniosku rozporządzeniem, ustanowionym 17.12.1999, a więc przeszło dwa lata po wejściu Konstytucji w życie. Z tego punktu widzenia trzeba m. zd. przyznać słuszność stanowisku wnioskodawcy. Upoważnienia takie stały się niezgodne z Konstytucją, niepełne i wymagają interwencji (uzupełnienia) ustawodawcy o ustanowienie "wytycznych dotyczących treści" przyszłych rozporządzeń. Stanowienie na ich podstawie rozporządzeń, w tym m. zd. również zmienianie rozporządzeń istniejących (jak to się stało przez wskazane wyżej rozporządzenie z 27.12.2000), stało się niemożliwe. Stanowi to dalszy argument uzasadniający nielegalność kwestionowanego we wniosku rozporządzenia, natomiast co do konstytucyjności takich upoważnień sprawa jest, jak sądzę, bardziej zróżnicowana, na co wyżej wskazywałem.

Sporządził: Paweł Sarnecki