

WYROK*

z dnia 15 listopada 1999 r.

Sygn. U. 8/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Lech Garlicki – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 15 listopada 1999 roku na rozprawie sprawy z wniosku Rady Gminy w Stepnicy, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego (Dz.U. Nr 50, poz. 228) jest niezgodny z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. Nr 32, poz. 131) i art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

o r z e k a:

Przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego (Dz.U. 1993 r. Nr 50, poz. 228) jest niezgodny z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. Nr 32, poz. 131) oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, iż przekazuje kompetencję Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia granic i szerokości pasa ochronnego innym organom.

Uzasadnienie:**I**

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte w wyniku wniosku Rady Gminy Stepnica z 10 sierpnia 1998 r., skierowanego do Trybunału na podstawie uchwały Rady Gminy Stepnica z 24 kwietnia 1998 r. Nr XLI/229/98, w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności, § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego (Dz.U. Nr 50, poz. 228) z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. Nr 32, poz. 131).

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 93, poz. 1083

Paragraf 1 uchwały zawiera postanowienie o wystąpieniu z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego zaś § 2 przewiduje powierzenie reprezentowania Gminy Stepnica w tej sprawie Zarządowi Gminy (ust. 1), który zarazem upoważniony został do ustanawiania pełnomocników procesowych Gminy Stepnica w tej sprawie.

Wniosek o orzeczenie w sprawie zgodności § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 czerwca 1993 r. (pow. wyż) z art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r., został złożony przez pełnomocnika Zarządu Gminy Stepnica pismem z 10 sierpnia 1998 roku.

Zarzut niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z art. 92 ust. 2 konstytucji został sformułowany w uzasadnieniu wniosku. Zarówno jednak z treści *petitum* wniosku jak i z jego uzasadnienia wynika jednoznacznie, iż wnioskodawcy chodziło o zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, z punktu widzenia wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 2 konstytucji.

Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis został wydany na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (pow. wyż.). Z brzmienia upoważnienia wynika, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa granice i szerokość pasa technicznego oraz ochronnego.

Zdaniem wnioskodawcy przepis § 3 ust. 3 powołanego rozporządzenia w rzeczywistości nie określił granic pasa technicznego, ani ochronnego. Stwierdzono w nim, że granice pasa ochronnego określają, metodą opisu topograficznego na mapie rejonowe organy administracji rządowej w porozumieniu z dyrektorami urzędów morskich i z właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej - z właściwymi organami wojskowymi. Tym samym określono jedynie ogólne zasady oraz procedurę ustalania tych granic.

Zdaniem wnioskodawcy Rada Ministrów naruszyła zakaz subdelegacji upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, wynikający z art. 92 ust. 2 konstytucji. Kwestionowany przepis wskazuje bowiem na inny organ - rejonowy organ administracji rządowej, działający w porozumieniu z radą gminy - jako upoważniony do wykonania delegacji ustawowej w zakresie określenia granic pasa ochronnego.

W stanowisku zawartym w piśmie z 27 października 1998 r. Prezes Rady Ministrów uznał zarzuty wnioskodawcy co do sposobu wypełnienia delegacji z art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej za zasadne.

W związku z powyższym Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że Rada Ministrów podjęła już prace zmierzające do nowelizacji rozporządzenia.

Ponadto Prezes Rady Ministrów podniósł, iż wniosek Rady Gminy Stepnica w kwestii przedmiotu zaskarżenia nie odpowiada w pełni treści uchwały Rady Gminy nr XLI/229/98 z 24 kwietnia 1998 r. Uchwałą tą Rada Gminy upoważniła bowiem Zarząd Gminy do zaskarżenia przepisu § 3 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów za pośrednictwem ustanowionego przez niego przedstawiciela. We wniosku przedstawiciel Gminy w Stepnicy wniósł o orzeczenie niezgodności całego § 3 rozporządzenia z art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Odbiega to od zakresu upoważnienia udzielonego Zarządowi w powołanej uchwale.

Wniosek został złożony do Trybunału Konstytucyjnego w sierpniu 1998 r.; tj. już po upływie kadencji Rady Gminy w Stepnicy. Prezes Rady Ministrów w przedstawionym stanowisku poddał w wątpliwość możliwość reprezentacji przez pełnomocnika nieistniejącej Rady Gminy, a tym samym skuteczność złożenia tego wniosku.

W stanowisku zawartym w piśmie z 21 października 1998 r. Prokurator Generalny stwierdził, iż przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 czerwca 1993 r. w

sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego jest niezgodny z art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, a także z art. 92 ust. 2 konstytucji.

Jego zdaniem Rada Ministrów na podstawie delegacji ustawowej - powołanym rozporządzeniem - określiła wprawdzie szerokość pasa ochronnego, lecz przewidziała jednocześnie możliwość jego rozszerzenia w szczególnych przypadkach, uzasadnionych warunkami lokalnymi. Nie wskazała przy tym żadnych kryteriów dla tych odstępstw. W związku z powyższym stwierdził, że Rada Ministrów nie w pełni wykonała upoważnienie ustawowe. Zleciła bowiem w § 3 ust. 3 rozporządzenia oznaczenie granic, w bliżej nieokreślonej formie prawnej, granic pasa ochronnego - rejonowym organom administracji rządowej, w porozumieniu z dyrektorami urzędów morskich i z właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, z właściwymi organami wojskowymi.

Kwestionowana norma prawna nie określa charakteru czynności zleconych urządóm rejonowym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego użycie w § 3 ust. 3 rozporządzenia sformułowania "w porozumieniu" interpretowane być winno jako obowiązek dojścia do konsensusu przez wskazane w nim organy, a to oznacza nałożenie na rady gmin określonego obowiązku bez ustawowej podstawy.

Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) każde nowe zadanie może być nałożone tylko ustawą, także jeśli ma ono charakter tylko obowiązku porozumiewania się z innym organem państwowym w celu wydania aktu prawnego. Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (OTK w 1995 r. cz. 2, poz. 36, s. 171, U. 5/95) wynika, że "rozporządzenie nie tylko musi pozostawać w zgodzie z przepisami ustawy, w której zostało zawarte upoważnienie do jego wydania, ale też nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami".

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że materia ta została przekazana terenowym organom administracji rządowej do uregulowania w porozumieniu z radami gmin bez określenia jednak formy aktu prawnego tych unormowań i organu, w którym regulacje te miałyby być publikowane do powszechnej wiadomości.

Takie przesunięcie kompetencji na wymienione organy powoduje, że zaskarżony przepis pozostaje w wyraźnej kolizji z upoważnieniem ustawowym, a także z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że zakres upoważnienia udzielonego zarządowi uchwałą Rady Gminy w Stepnicy obejmuje tylko § 3 ust. 3 rozporządzenia podczas, gdy wniosek obejmuje pełną treść § 3. Poddał także w wątpliwość skuteczność złożonego wniosku, a zwłaszcza możliwość reprezentowania przez pełnomocnika nieistniejącej Rady Gminy.

II

Na rozprawie 15 listopada 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy sprostował, iż ogranicza swoje wystąpienie do zbadania zgodności z konstytucją i z ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej jedynie do § 3 ust. 3 zaskarżonego w pisemnym wniosku rozporządzenia, tj. do granic wynikających odpowiednio z uchwały Rady Gminy. Podtrzymał natomiast stanowisko merytoryczne wyrażone uprzednio w tym wniosku.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów stwierdził, iż Rada Ministrów podziela zarzuty wnioskodawcy co do sposobu wypełnienia delegacji z art. 36 ust. 4 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz, że uznaje, iż

zaskarżony przepis nie w pełni realizuje upoważnienie ustawowe. Jednocześnie jednak wskazał, iż zostały podjęte działania mające na celu zmianę art. 36 ust. 4 ustawy. Dopiero po uchwaleniu zmian w ustawie zostanie przedłożony nowy projekt rozporządzenia określającego szerokość pasa ochronnego i technicznego. Nie jest bowiem możliwe przyjęcie jednej stałej wielkości określającej szerokość tych pasów i wykreśleniu ich na mapie. W związku z tym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o odroczenie wykonania wyroku, tj. utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu na okres do 12 miesięcy.

Także przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał zajęte uprzednio stanowisko. Jednocześnie stwierdził, iż w związku z likwidacją urzędów rejonowych z dniem 1 stycznia 1999 r. przepis ten jest martwy. Zwrócił także uwagę na fakt, iż na ogół gminy nie podjęły w porozumieniu z urzędami rejonowymi działań zmierzających do zrealizowania zaskarżonych przepisów.

W toku rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy potwierdził fakt, iż większość rad gmin nie wywiązała się z obowiązku uzgadniania z urzędami rejonowymi granic pasa ochronnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. W pierwszym rzędzie rozważyć należy podniesione w stanowisku pisemnym przez Prezesa Rady Ministrów zarzuty, iż Zarząd Gminy w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sposób istotny przekroczył upoważnienie do reprezentowania Rady Gminy w Stepnicy, rozszerzając przedmiot objętego badaniem konstytucyjnym przepisu na cały § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego - podczas gdy uchwała Rady Gminy dotyczy jedynie ust. 3 tegoż paragrafu. Na rozprawie została wyjaśniona i sprostowana ta oczywista omyłka pisma procesowego.

Drugi zarzut, podniesiony przez Prezesa Rady Ministrów związany był z tym, iż wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożony został dopiero w sierpniu 1998 r., tj. w czasie, gdy z powodu upływu kadencji rad, Rada Gminy w Stepnicy już nie funkcjonowała. Rodzi to wątpliwości co do skutków prawnych wniosku i możliwości reprezentowania przez pełnomocnika nie istniejącej już Rady Gminy. Wątpliwości te zostały także zauważone przez Prokuratora Generalnego.

Wniosek został złożony przez pełnomocnika upoważnionego przez Zarząd Gminy Stepnica pismem z 7 lipca 1998 r. do ... "reprezentowania Gminy Stepnica w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym". Uznać zatem należy, iż Zarząd działając w granicach powierzonych mu obowiązków ustanowił pełnomocnictwo procesowe upoważniając zarazem pełnomocnika do sporządzenia wniosku - w imieniu Rady Gminy Stepnica.

Chodzi zatem zarówno o działania Zarządu mające na celu reprezentowania Gminy Stepnica w tej sprawie, po upływie kadencji Rady Gminy, jak i o działania ustanowionego przez Zarząd pełnomocnika procesowego - w imieniu Rady Gminy Stepnica.

Wątpliwości co do umocowania Zarządu do reprezentowania Gminy po upływie kadencji Rady Gminy nie znajdują oparcia w istniejącym stanie prawnym.

Jak wynika z opisanej wyżej uchwały Rady Gminy w Stepnicy – upoważnienie dla Zarządu Gminy miało charakter określony zarówno, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy wniosku jak i zakres czynności, do których Zarząd został upoważniony. Zgodnie § 2 uchwały, Rada postanowiła powierzyć Zarządowi reprezentowanie gminy w tej sprawie

oraz upoważnić go do ustanawiania pełnomocników procesowych gminy w tej sprawie.

Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126) zarząd działa po upływie kadencji Rady Gminy, do dnia wyboru nowego zarządu co jest logicznym następstwem tego, iż zarząd jest organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1 ustawy pow. wyż.) zaś jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 1 konstytucji).

Zarząd jest powołany do wykonywania uchwał rady gminy (art. 30 ust. 1 ustawy powołanej wyżej). Jest więc nie tylko organem wykonawczym dla całej wspólnoty samorządowej, lecz także dla rady gminy w zakresie wykonywania jej uchwał.

W przedmiotowej sprawie oznacza to, iż wykonanie swej uchwały Rada Gminy mogła powierzyć Zarządowi, zważywszy, iż sama uchwała nie mogła spełnić roli wniosku ponieważ nie odpowiadała wymaganiom jakie stawiane są wnioskowi w świetle art. 32 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643); w szczególności nie zawierała uzasadnienia.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r. (*sygn. K. 17/98*) ... “z ustawy o samorządzie terytorialnym wynika zatem, że zarząd nie jest powoływany na określony z góry okres (...) Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że czas funkcjonowania tego organu został w pewien sposób ograniczony przez ustawodawcę.”

Ustawa zakłada wybór nowego zarządu po przeprowadzeniu wyborów do rady gminy. Przepisy te mają na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania gminy jako lokalnej wspólnoty samorządowej. Kadencyjność organów stanowiących gminy nie może więc prowadzić do ustania lub zawieszenia wypełniania wszystkich funkcji, które w istniejącym porządku prawnym mogą być powierzone zarządowi.

Zważywszy, iż Rada Gminy Stepnica powierzyła Zarządowi ściśle określone zadanie wskazując dokładnie przedmiotowy, objęty wnioskiem przepis oraz wzorce, do których winien być odniesiony, a także wskazując dokładnie zadania związane z jej reprezentowaniem “w sprawie” – stwierdzić należy, iż było to upoważnienie do sprawowania funkcji *stricte* wykonawczych, mieszczących się w zadaniach organów wykonawczych gmin.

Nadto przesądzając w uchwale o wszystkich elementach merytorycznych wniosku z wyjątkiem uzasadnienia, Rada Gminy zapewniła sobie pełny wpływ na treść tego wniosku i jego zakres. Tak więc upływ kadencji nie wpłynął ani na treść powierzonych Zarządowi obowiązków, ani też na jego legitymację do reprezentowania interesów Gminy Stepnica w tej sprawie.

Zauważyć przy tym należy, iż Rada Gminy w Stepnicy podejmując przedmiotową uchwałę z 24 kwietnia 1998 r. działała w świadomości dokonanej ustawą z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 50, poz. 311) przesunięcia terminu wyborów do rad gmin w 1998 r. na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w okresie stu dwudziestu dni po upływie kadencji.

Rada Gminy miała zatem dostateczne instrumenty prawne do zdyscyplinowania Zarządu, jeśli chodzi o terminowe wykonanie powierzonych mu zadań, jak i skontrolowania sposobu jego wykonania.

Ze sformułowania § 2 ust. 1 uchwały wynika, iż Rada Gminy Stepnica liczyła się z możliwością podjęcia przez Zarząd działań po upływie jej kadencji.

Sumując, udzielone Zarządowi upoważnienie do reprezentowania Gminy w tej sprawie rozumiane jako upoważnienie, a zarazem obowiązek sporządzenia pisma procesowego - wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wywiera skutki prawne również po

upływie kadencji Rady.

2. Przechodząc do merytorycznej oceny badanego przepisu Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

W myśl art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Rada Ministrów zobowiązana została do określenia, w drodze rozporządzenia, granic i szerokości pasa technicznego oraz ochronnego.

W wypełnieniu tego obowiązku Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego.

Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 1 pkt 2 i w ust. 2 Rada Ministrów określiła szerokość pasa ochronnego w ten sposób, iż ma ona wynosić do 2000 m, przewidując jednocześnie możliwość jego rozszerzenia w szczególnych przypadkach uzasadnionych warunkami lokalnymi. Pas ochronny został zdefiniowany w rozporządzeniu, jako stanowiący naturalną rezerwę pasa technicznego, a tym samym jako obszar, na którym działalność ogólnogospodarcza człowieka podlega określonym w ustawach ograniczeniom, wynikającym z potrzeby utrzymania brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wytworzenia ekosystemu nadmorskiego.

W § 3 ust. 3 rozporządzenia Rada Ministrów zleciła określenie granic pasa ochronnego rejonowym organom administracji rządowej w porozumieniu z dyrektorami urzędów morskich i z właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej - z właściwymi organami wojskowymi.

Rozważyć zatem należy dwie powiązane ze sobą kwestie; po pierwsze w jakim zakresie Rada Ministrów wywiązała się z nałożonego na nią art. 36 ust. 4 ustawy obowiązku określenia szerokości i granic pasa technicznego i ochronnego, a po drugie ocenić, czy sposób owego określenia umożliwia w istocie przekazanie kompetencji jeszcze innemu organowi w sposób naruszający art. 92 ust. 2 konstytucji.

Oceniając zgodność § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 czerwca 1993 r. z upoważnieniem do wydania tego aktu zawartym w art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, stwierdzić należy najpierw, iż Rada Ministrów nie wywiązała się z nałożonego na nią obowiązku określenia granic i szerokości pasa ochronnego.

Wprawdzie w § 2 ust. 1 pkt 2 określiła ona szerokość tego pasa, jednak następnie stwierdziła, iż “w szczególnych przypadkach, gdy jest to uzasadnione warunkami lokalnymi” szerokość pasa ochronnego może być większa. Nie można zatem uznać, iż Rada Ministrów określiła szerokość pasa ochronnego, skoro od razu stworzyła możliwość jego rozszerzania w oparciu o nieostre kryteria “uzasadnienia warunkami lokalnymi”.

Przepis ten oznacza, iż rozporządzenie nie tylko nie reguluje definitywnie tej kwestii, przez co przestaje być aktem wykonawczym do ustawy, lecz niejako “wymusza” stworzenie drogi prawnej, na której dojść musi do dookreślenia szerokości tego pasa w oparciu o nieostre kryteria warunków lokalnych. Takie rozwiązanie charakteryzuje się więc niedostatecznym stopniem określoności zważywszy, iż mamy do czynienia z aktem normatywnym podustawowym, spełniającym funkcje wykonawcze. Już w orzeczeniu z 22 lutego 1989 r. (*sygn. U. 19/88*) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż konstytucja nie zezwala na unormowania upoważniające do wydania przepisów wykonawczych w kwestiach, które dopiero zostaną unormowane w innym akcie wykonawczym do ustawy zawierającej upoważnienie.

Badane rozporządzenie wydane zostało wprawdzie na podstawie prawidłowo sformułowanego upoważnienia ustawowego, lecz upoważnienie owo wykonano w sposób

nie załatwiający definitywnie sprawy powierzonej, tj. określenia szerokości pasa ochronnego. Tego rodzaju rozwiązanie, choć niewątpliwie wadliwe z punktu widzenia art. 92 ust. 1 konstytucji nie przesądza jeszcze samo przez się, że dookreślenie musi nastąpić w drodze subdelegacji – co jest przedmiotem badania - a nie np. w drodze odesłania do innego rozporządzenia.

Jednak treść § 3 ust. 3 wskazuje wyraźnie na inną kategorię organów upoważnionych do “określania pasa ochronnego”. Są nimi rejonowe organy administracji rządowej, działające w porozumieniu z dyrektorami urzędów morskich i właściwymi radami gmin. Przy czym obowiązek porozumienia z właściwymi radami gmin rozumieć należy nie tylko jako obowiązek ciążyący na rejonowych organach administracji rządowej, lecz i na radach gmin, które winny wyrazić swoje stanowisko w tym względzie. Mamy zatem do czynienia z nałożeniem obowiązków na organy samorządu terytorialnego, na podstawie przepisów podustawowych wydanych bez upoważnienia ustawowego.

Nie wiadomo przy tym, czy chodzi o procedurę normatywną, dotyczącą stanowienia prawa miejscowego, nie znajdującą podstawy w upoważnieniu ustawowym, czy też o postępowanie dotyczące konkretnych przypadków na co wskazywałoby użycie zwrotu: “w szczególnych przypadkach”. Zarówno jednak pierwsza, jak i druga możliwość rozumienia tego przepisu nie pozostawiają wątpliwości co do tego, iż szerokość pasa ochronnego nie została w sposób definitywny i bezwarunkowy określona w tym rozporządzeniu.

Przedmiotowy przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia winien być oceniany w kontekście omówionego wyżej § 2 ust. 1 pkt 2, który to przepis prowadzi do możliwości przelania na inny niż Rada Ministrów organ uprawnień do określania granic i szerokości pasa ochronnego, w drodze wydania aktu normatywnego prawa miejscowego, jak i (ewentualnie) poprzez rozstrzygnięcie o znamionach indywidualnych i konkretnych.

Nie oznaczono także, do kompetencji którego organu należy rozstrzygnięcie co do tego, czy zachodzą, czy nie, owe szczególne przypadki.

W świetle powyższego § 3 ust. 3 rozporządzenia musi być interpretowany w ten sposób, iż rejonowe organy administracji rządowej są władne w porozumieniu z dyrektorami urzędów morskich i właściwymi radami gmin określać granice pasa ochronnego, tzn. wypowiadać się w przedmiocie, który ustawowo został zastrzeżony wyłącznie dla Rady Ministrów. Chodzi bowiem o to, iż owo “określanie” zastępuje działania normatywne Rady Ministrów, do których została nie tylko uprawniona, lecz przede wszystkim zobowiązana. Tym samym mamy do czynienia z wieloaspektowym naruszeniem wymagań, jakie stawiane są rozporządzeniom Rady Ministrów, jako aktom normatywnym służącym wykonaniu ustaw.

Wśród tych naruszeń na plan pierwszy - ze względu na zakres wniosku - wysuwa się naruszenie zakazu subdelegacji do wydawania przepisów wykonawczych, sformułowanego w art. 92 ust. 2 konstytucji.

Problem tzw. subdelegacji znajduje obecnie wyraźne odniesienie w art. 92 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że “organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji... innemu organowi”. Należy to rozumieć jako całkowity zakaz subdelegacji kompetencji do wydawania rozporządzeń. Ponieważ rozporządzenie jest - na szczeblu centralnym - jedyną formą stanowienia podustawowych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zakaz subdelegacji ma w tym zakresie charakter zupełny. Jedyne wyjątki tworzy sytuacja, gdy sama ustawa - w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia - dopuści regulację kwestii szczegółowych w aktach prawa miejscowego. Zawsze jednak musi to być decyzja samego ustawodawcy, bo art. 92 ust. 2 wyklucza samoistne przekazywanie kompetencji prawodawczej przez organ władzy wykonawczej upoważniony do wydania rozporządzenia.

Nie ma wątpliwości, iż w sprawie mamy do czynienia z subdelegacją do wydawania

przepisów wykonawczych, w zakresie w jakim do wydawania tych przepisów upoważniona została ustawowo wyłącznie Rada Ministrów.

Zaskarżone rozporządzenie zostało wydane przed dniem wejścia konstytucji w życie. Ma to o tyle znaczenie dla sprawy, że w uprzednio obowiązującym stanie konstytucyjnym zakaz subdelegacji nie został wprost wyrażony - tak jak to obecnie ma miejsce. Art. 54 ust. 1 Małej Konstytucji stanowił, iż Rada Ministrów wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień.

Konieczne jest zatem najpierw dokonanie oceny, czy wydanie rozporządzenia było konstytucyjnie prawidłowe w świetle Małej Konstytucji. Jak bowiem wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dla badania kompetencji prawotwórczej miarodajny jest stan uregulowań konstytucyjnych z chwili wydania przepisu (por. wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 444 i liczne orzeczenia późniejsze). Trybunał Konstytucyjny zwracał z drugiej zaś strony uwagę, iż w przypadku nowej materii objętej regulacją konstytucyjną stanowisko, w myśl którego, norma oczywiście niezgodna z nową konstytucją nie zostałaby usunięta - godziłaby w zasadę nadrzędności konstytucji.

Mimo, że przed wejściem w życie konstytucji z 1997 r. zakaz subdelegacji nie wynikał *expressis verbis* z obowiązujących przepisów konstytucyjnych, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego od samego początku uważało, że zakaz ten w immanentny sposób wynika z wykonawczego charakteru podustawowych aktów normatywnych. W orzeczeniu z 16 czerwca 1986 r. (U. 3/86) zajęto stanowisko o "niedopuszczalności subdelegacji nie mającej oparcia w ustawie i odnoszącej się do *essentialii* aktu ustawowego". Jednocześnie Trybunał wyraził pogląd, że za dopuszczalną należy uznać subdelegację opartą wyraźnie na ustawie, a ponadto, iż brak jest wystarczających podstaw do wyłączenia możliwości stosowania subdelegacji obejmującej wyłącznie elementy wtórne o charakterze porządkowym" (OTK w 1986 r., s. 69). Stanowisko to podtrzymano w licznych orzeczeniach późniejszych (zob. orzeczenia: z 29 października 1986 r., U. 2/86, OTK w 1986 r., s. 82; z 19 października 1988 r., Uw 4/88, OTK w 1988 r., s. 75; z 22 lutego 1989 r., U. 19/89, OTK w 1989 r., s. 159; z 5 kwietnia 1989 r., U. 20/89, OTK w 1989 r., s. 173, a także postanowienia: z 15 maja 1990 r., U. 10/89, OTK w 1990 r., s. 133 i z 13 czerwca 1990 r., P. 11/89, OTK w 1990 r., s. 123). Nie utraciło ono także aktualności po wejściu w życie Małej Konstytucji, bo przejmowała ona dotychczasową konstrukcję podustawowych aktów wykonawczych. Akty te jednak, w zmienionym porządku konstytucyjnym, podporządkowane zostały nadto nowym wymaganiom tworzenia prawa, wynikającym z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że konkluzje orzeczenia z czerwca 1986 r. nadal zachowały wiążący charakter (por. M. Wyrzykowski: *uwaga 17 do art. 1 p.u.m.* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że w świetle postanowień Małej Konstytucji, zwłaszcza art. 54 ust. 1, Rada Ministrów nie miała podstaw do udzielenia takiej subdelegacji, jaka zawarta została w zaskarżonym przepisie rozporządzenia. Art. 36 ust. 4 ustawy z 21 marca 1991 r. udzielał bowiem - jak to już wskazano wyżej - upoważnienia wyłącznie Radzie Ministrów. Jednocześnie materia przekazana do unormowania rejonowym organom administracji rządowej, działającym w porozumieniu z właściwymi radami gmin dotyczyła spraw zasadniczych (*essentialia*), ze względu na to, iż szerokość pasa ochronnego nie została definitywnie przesądzona w rozporządzeniu. Szerokość pasa określona w rozporządzeniu mogła zostać bowiem zwiększona bez jakichkolwiek kryteriów. Wskazanie w § 2 ust. 2 rozporządzenia na przesłankę jaką jest "uzasadnienie warunkami lokalnymi" jako podstawy dla rzeczywistego poszerzenia pasa nie spełnia takich wymagań. Tym samym nie tylko, że szerokość pasa ochronnego nie została w

sposób bezwzględnie wiążący określona w rozporządzeniu, lecz także rejonowym organom administracji rządowej pozostawiono daleko idącą swobodę w określaniu granic tego pasa. Tak więc materia przekazana im do uregulowania wyszła poza zakres "elementów wtórnych o charakterze porządkowym", co do których ówczesne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszczało subdelegację.

Zwrócić też trzeba uwagę na ścisły związek tych regulacji z sytuacją prawną obywateli, bo w pasie ochronnym dopuszczalne są różne ograniczenia ogólnogospodarczej działalności człowieka. Tym bardziej więc subdelegacja regulowania tych materii nie była dopuszczalna.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż zaskarżony przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia jest niezgodny zarówno z art. 54 ust. 1 Małej Konstytucji, jak i tym bardziej z art. 92 ust. 2 obowiązującej konstytucji. Jak już bowiem wskazano wyżej, zakaz subdelegacji sformułowany w art. 92 ust. 2 idzie dalej niż rozwiązania poprzednie, wyraźnie zabraniając jakiegokolwiek subdelegacji, a nie tylko takiej, która nie wynika z upoważnienia ustawowego oraz dotyczy tzw. spraw zasadniczych.

Skoro zaś art. 92 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. rozszerzył dotychczasowe ujęcie subdelegacji, to uznać należy, że każde naruszenie zasad subdelegacji obowiązujących przed rokiem 1997 oznacza zarazem naruszenie art. 92 ust. 2.

Przedmiotowy zaskarżony przepis narusza także cały szereg innych przepisów konstytucyjnych, w szczególności poprzez nakładanie na organy samorządu terytorialnego obowiązków, bez jakiegokolwiek podstawy ustawowej, niewywiązanie się z obowiązku wydania przepisu wykonawczego charakteryzującego się dostateczną określonością ma też inne wady. Pozostaje to jednak poza przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.