

WYROK

z dnia 20 października 2003 r.

Sygn. akt U 2/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 października 2003 r., wniosku Rady Powiatu Zielonogórskiego o zbadanie zgodności:

§ 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz. U. Nr 74, poz. 474 ze zm.) z:

a) art. 166 ust. 2 Konstytucji,

b) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.),

o r z e k a:

§ 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz. U. Nr 74, poz. 474, z 2000 r. Nr 120, poz. 1285 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 222 i Nr 192, poz. 1608) nie jest niezgodny:

a) z art. 166 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806).

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 października 2003 r. w Dz. U. Nr 183, poz. 1797.

I

1. Wnioskiem z 28 stycznia 2002 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz. U. Nr 74, poz. 474 ze zm.; dalej: rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r.) z art. 166 ust. 2 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

Wnioskodawca wskazał, iż zakwestionowany przepis rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. zlecił jednostce samorządu terytorialnego, tj. staroście właściwemu ze względu na położenie gospodarstwa rolnego, przeprowadzanie kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Wobec tego podniesiono zarzut, iż przypisanie przedmiotowego zadania powiatom jest niezgodne z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, który stanowi, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zarzucono również, iż zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 166 ust. 2 Konstytucji, ponieważ uchybia zasadzie nakładania na jednostki samorządu terytorialnego innych zadań publicznych w trybie ustawowym.

W uzasadnieniu sformułowano również, nie powołany w *petitum* wniosku zarzut, iż brak jakiegokolwiek finansowania zadania określonego w przepisie § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. jest rozwiązaniem sprzecznym z zasadą wyrażoną w art. 167 ust. 4 Konstytucji. Nie podano jednak argumentacji na poparcie tego zarzutu.

2. W piśmie z 16 maja 2002 r. do zarzutów wnioskodawcy ustosunkował się Prokurator Generalny. Przedstawił stanowisko, iż przepis § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. nie jest niezgodny z art. 166 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowany przepis nie nałożył bowiem na organ samorządu terytorialnego (starostę) żadnych zadań. Prokurator Generalny wskazał, iż określone w nim uprawnienie starosty właściwego ze względu na położenie gospodarstwa rolnego do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, należące poprzednio do kompetencji kierownika urzędu rejonowego rządowej administracji ogólnej przeszło do kompetencji starosty na podstawie przepisu art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Do podniesionego w uzasadnieniu wniosku zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 4 Konstytucji Prokurator Generalny nie odniósł się, stwierdzając iż zarzut ten nie został poparty żadnym uzasadnieniem.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 17 kwietnia 2002 r. wyraził stanowisko, iż przepis § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. jest zgodny z normą ustawową oraz konstytucyjną wskazanymi przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli. Na wypadek

orzeczenia przez Trybunał o niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu uczestnik postępowania wniosł o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu o 12 miesięcy. Wniosek ten uzasadnił prowadzeniem prac legislacyjnych nad pakietem ustaw ubezpieczeniowych i możliwością wystąpienia luki prawnej w systemie przepisów regulujących działalność ubezpieczeniową. W odniesieniu do zarzutów wnioskodawcy uczestnik postępowania podniósł w szczególności, iż bezzasadne jest twierdzenie, że kwestionowany przepis nakłada na jednostki samorządu terytorialnego wykonywanie określonych zadań publicznych. Prezes Rady Ministrów wskazał na treść art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, zgodnie z którym do właściwości starosty przeszły, jako zadania z zakresu administracji publicznej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów. W ocenie Prezesa Rady Ministrów kompetencja określona w § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, które z mocy art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną przekazane zostały starostom, zaś zaskarżony przepis konkretyzuje jedynie czynności starosty w ramach zadań z zakresu administracji rządowej. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem wnioskodawcy, iż na realizację zadania skonkretyzowanego w § 3 kwestionowanego rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. w budżecie państwa nie przewidziano środków finansowych. Prezes Rady Ministrów wskazał, iż dotacje celowe na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty są ujęte w dziale 750 ustawy budżetowej: „Administracja publiczna”. Podziału tej dotacji na poszczególne powiaty dokonuje właściwy wojewoda, a środki pochodzące z dotacji mogą być również wykorzystywane na realizację zadań określonych w § 3 kwestionowanego rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r.

II

Na rozprawie 20 października 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W rezultacie utworzenia dwóch nowych szczebli samorządu – powiatu i województwa nastąpiła decentralizacja zadań i kompetencji administracji rządowej i zakres zadań własnych samorządu uległ znacznemu rozszerzeniu. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustanowiony w tym przepisie atrybut samodzielności powiatu oznacza, iż zadania ciężące na powiecie nie są zadaniami administracji rządowej, lecz zadaniami samorządu terytorialnego przejętymi od administracji rządowej. Źródłem kompetencji powiatu należy przy tym upatrywać nie w funkcjonujących przed reformą administracyjną strukturach samorządowych, lecz w administracji rządowej, od której powiat przejął zadania i kompetencje. W szczególności art. 9 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa

oraz ustawy o administracji rządowej w województwie stanowi, iż z dniem 1 stycznia 1999 r. (tj. dniem wejścia w życie ustawy o administracji rządowej w województwie) traci moc ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Tym samym ustawodawca zlikwidował rejonowe urzędy rządowej administracji ogólnej, zaś na szczeblu powiatu oraz gminy nie powołał terenowych organów administracji rządowej. Następnie regulacją art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną ustawodawca przekazał do właściwości powiatów zadania rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów. Konsekwencją tego są odpowiednie zmiany w przepisach aktów wykonawczych konkretyzujących zadania i kompetencje kierowników rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej. W szczególności rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 2000 r. zmieniające, z dniem 1 stycznia 2001 r., rozporządzenie w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz. U. Nr 120, poz. 1285) w § 1 pkt 2 przewiduje, iż w przepisie § 3 pkt 1 kwestionowanego rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. wyrazy „kierownik urzędu rejonowego właściwego” zostają zastąpione wyrazami „starosta właściwy”.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż kwestionowany przepis § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r., w brzmieniu nadanym mu przez § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego z 27 grudnia 2000 r., nie nałożył na jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych. Zadania i kompetencje kierowników urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej zostały bowiem wyraźnie, z dniem 1 stycznia 1999 r., przekazane do właściwości starosty regulacją art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

2. W myśl wyrażonej w art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zasady dyspozycyjności „wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu”. Do zakresu dyspozycyjności należy nie tylko akt wszczęcia postępowania lub jego cofnięcie, ale również określenie przez wnioskodawcę granic poszukiwanej ochrony prawnej. W związku z tym, korelatem prawa uprawnionego podmiotu do określenia tych granic jest związanie Trybunału sformułowanym przedmiotem postępowania. Zgodnie z art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku. W tym ujęciu granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego są pochodną granic zaskarżenia (Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 218). W konsekwencji samodzielne określenie przez Trybunał Konstytucyjny nowej podstawy kontroli zakwestionowanego przepisu stanowiłoby niedopuszczalne odejście od granic kognicji wyznaczonych przez wnioskodawcę przedmiotem i podstawą kontroli konstytucyjności.

Nadto należy wskazać, iż wnioskodawca nie zarzucił zakwestionowanemu przepisowi aktu wykonawczego, iżby został wydany niezgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia prawa, w szczególności z przekroczeniem upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawca nie zarzucił bowiem niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. z art. 90e ust. 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o

działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.), który stanowi delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia organów uprawnionych i obowiązanych do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Wprawdzie wnioskodawca jest uprawniony do kwestionowania zgodności podstawowego aktu wykonawczego nie tylko ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale także ze wszystkimi innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 141). Trybunał zważył jednak, iż w *petitum* wniosku wnioskodawca wskazał (zgodnie z uchwałą Nr XXXIV/197/2001 Rady Powiatu Zielonogórskiego), iż przedmiotem kontroli czyni § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r., zaś jako wzorce kontroli powołał wyłącznie art. 166 ust. 2 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, z treści wniosku przedstawionego przez Radę Powiatu Zielonogórskiego wynika, iż wnioskodawca jednoznacznie określił przedmiot, jak i podstawę zaskarżenia. Nie można przy tym zapominać, że granice przedmiotowe wniosku w przypadku jednostek stanowiących samorządu terytorialnego wyznacza treść podjętych uchwał.

W związku z tym, działając w granicach wniosku, Trybunał Konstytucyjny obowiązany był do dokonania analizy zakwestionowanej regulacji pod kątem adekwatności powołanego przez wnioskodawcę konstytucyjnego oraz ustawowego wzorca kontroli. Z uwagi na takie określenie przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli, Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do oceny wskazanego przez wnioskodawcę aktu normatywnego wyłącznie z punktu widzenia powołanych wzorców kontroli.

Wnioskodawca jako podstawę kontroli wskazał art. 166 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy wykonywanie innych zadań publicznych, niż określone w art. 166 ust. 1 Konstytucji, jeżeli to wynika z uzasadnionych potrzeb państwa. Tymczasem powołany we wniosku § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. nie nałożył na jednostkę samorządu terytorialnego żadnych zadań publicznych, ponieważ jest jedynie konsekwencją generalnego przejęcia przez powiat zadań zlikwidowanego szczebla rządowej administracji ogólnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, iż brak jest związku pomiędzy treścią normatywną wyrażoną w zakwestionowanym przepisie a określoną w art. 166 ust. 2 Konstytucji zasadą ustawowego zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych. Również wskazany jako podstawa kontroli art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, który ustanawia zasadę samodzielności powiatu w wykonywaniu określonych ustawami zadań publicznych, jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nieadekwatnym wzorcem kontroli § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z 15 kwietnia 1998 r. Brak jest bowiem zależności pomiędzy treścią kwestionowanego rozporządzenia szczegółowo określającego kompetencję starostów przejętą w związku z likwidacją urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej a treścią normy zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do powołanego dodatkowo w uzasadnieniu wniosku jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 4 Konstytucji, ponieważ zarzut ten – poza niewątpliwym brakiem jakiegokolwiek uzasadnienia – nie został podniesiony w *petitum* wniosku oraz nie wynika z treści uchwały Rady Powiatu Zielonogórskiego Nr XXIV/197/2001 z 28 grudnia 2001 r.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.