

UZASADNIENIE

do uchwały nr XXV/237/96 Rady Miejskiej w Ostrzeszowie z dnia 27 czerwca 1996 r.
w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego.

W pierwotnym tekście ustawy z 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6) art. 56 miał następujące brzmienie: " Terenowe organy administracji państwowej zapewniają warunki organizacyjne i techniczne niezbędne dla ochrony środowiska przed odpadami oraz dbają o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością". Brzmienie to nie pozostawia cienia wątpliwości, że art. 56 adresowany był do wszystkich terenowych organów administracji państwowych, a nie tylko organów stopnia podstawowego.

Potwierdza to treść aktu wykonawczego do tej ustawy, jakim jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w Miastach i wsiach (Dz.U.Nr 24, poz.91), gdzie w § 2 pkt 3 określa się, co stanowi wyłączną właściwość terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego - i dotyczy to tylko:

- wprowadzania obowiązku podłączania obiektów budowlanych na koszt właścicieli do komunalnej sieci kanalizacyjnej biegnącej wzdłuż ulicy, przy której są usytuowane obiekty,
- określania rodzajów i zasad rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenach nieruchomości oraz ulic, placów i innych dróg publicznych w granicach miast i we wsiach o zwartej zabudowie.

Żadna późniejsza ustawa brzmienia art. 56 nie zmieniła. Jedynie ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.Nr 34, poz. 198) wymieniła jako zadania własne organów gminy m.in.: „Zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbanie o utrzymanie porządku i czystości (art.56)". (art.1 pkt 16,lit.c). Zapis ten znalazł się w grupie zadań i kompetencji „należących dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego". Zatem gminy nie przejęły tych zadań i kompetencji, które art. 56 adresował do organów administracji terenowej wyższego stopnia.

Wprawdzie ustawa ta nie wymienia ich w rozdziale 2, poświęconym zadaniom i kompetencjom organów administracji rządowej, nie można jednak stąd wyprowadzić wniosku, że tą drogą nastąpiła zmiana zakresu podmiotowego art.56. Przemawiają przeciwko temu następujące argumenty :

- 1) Celem przepisów zawartych w dwóch pierwszych rozdziałach wymienionej wyżej ustawy z 17 maja 1990 r. nie była zmiana treści prawa, lecz - jak głosi pierwsza część jej tytułu - „podział zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej". Toteż przeoczenie i pominięcie zadań wojewody zawartych w art. 56, co niewątpliwie wówczas wystąpiło, nie może oznaczać ich wygaśnięcia.
- 2) Zgodnie z drugą częścią tytułu ustawy znajduje się w niej rozdział 4, który wprowadza zmiany w przepisach obowiązujących, także w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Żadnej zmiany art.56 ustawa ta nie dokonała. Zachował on więc dotychczasowe brzmienie.

- 3) Już wcześniej ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U.Nr 21, poz. 123 z późniejszymi zmianami) w art. 53 ust. 1 postanowiła, że „do właściwości wojewodów przechodzą określone w przepisach prawa zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych oraz do terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, jeżeli te zadania i kompetencje nie zostały przekazane w odrębnych ustawach, organom samorządu terytorialnego lub innym organom”.
- 4) Ograniczeniu zakresu podmiotowego art. 56 zdecydowanie sprzeciwia się też wykładnia celowościowa tego przepisu, ochrona bowiem środowiska przed odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości, to zbyt ważne i trudne zadania administracji publicznej, by można było wyłączać administrację rządową z udziału w ich wykonywaniu.

Jak widać, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zobowiązany ustawą z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne (Dz. U. Nr 40, poz. 183) do ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, przekroczył powyższe zobowiązanie i bezpodstawnie zmienił brzmienie i treść art. 56 ustawy.

Ostatecznie można byłoby uznać za dopuszczalną, a może nawet celową taką zmianę brzmienia art. 56, która ograniczałaby się do uwzględnienia zapisu zawartego w powołanej ustawie z 17 maja 1990 r. bez zmiany jej treści. Dałoby to następujące brzmienie tegoż artykułu: „Gminy i wojewodowie zapewniają warunki organizacyjne niezbędne dla ochrony środowiska przed odpadami oraz dbają o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością”.

Na niedopuszczalność dokonanej w drodze ustalenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, zmiany brzmienia i treści art. 56 wskazują też jej skutki prawne. Mianowicie w ten sposób, najprawdopodobniej nie zamierzony, nastąpiło zdjęcie z terenowych organów administracji rządowej zadania dźwiganego dotychczas wspólnie z gminami. Oznacza to zwiększenie obciążenia gmin bez uwzględnienia środków niezbędnych na wykonanie tego zadania, powiększonego w stosunku do stanu dotychczasowego, co godzi już w zasadę określoną w art. 73 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 i z 1995 r. Nr 38, poz. 1184 i Nr 150, poz. 729).

Bezpodstawną zmianą ustawy poza procedurą określoną w ustawie konstytucyjnej stanowi jednocześnie naruszenie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

B U R M I S T R Z

dr inż. Stanisław Wabnie