

Trybunał Konstytucyjny
Al. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Wniosek o zbadanie zgodności rozporządzenia z ustawą

Działając na podstawie art. 188 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, Rada Powiatu Poznańskiego zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (*Dz. U. Nr 66, poz. 799*) z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji i art. 21 ust. 5b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm., ostatnia z 2001 r. Nr 45, poz. 497*).

Uzasadnienie

Zgodnie z treścią art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji: „*Rozporządzenia są wydawane ... na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.*”. Konstytucja respektuje więc od dawna artykułowany w nauce prawa oraz w orzecznictwie sądów i trybunałów pogląd, zgodnie z którym rozporządzenie jest aktem o charakterze ściśle wykonawczym względem ustawy (*S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 30 i n.; Z. Janowicz, Zagadnienia legislacji administracyjnej, Poznań 1974, s. 14 – 15; wyrok TK z dnia 26 października 1999 r. K 12/99, publ. OTK ZU 1999, nr 6, poz. 120*). Zgodnie z powyższym poglądem, rozporządzenie jest aktem, który nie może zostać wydany bez upoważnienia zawartego w ustawie, i to upoważnienia szczegółowego, co oznacza, iż powinno ono nie tylko wskazywać organ upoważniony do wydania rozporządzenia, lecz nadto powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia oraz zawierać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (*J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wyd.IV, Wrocław 1998 r., s. 73*). W efekcie tego podmiot wskazany w Konstytucji jako uprawniony do wydawania rozporządzeń i szczegółowo upoważniony przez ustawodawcę zwykłego, nie może regulować tą drogą dowolnych spraw, lecz jedynie te, które zostały mu przez ustawodawcę zwykłego przekazane do uregulowania w tej formie. Inaczej mówiąc organ upoważniony do wydania rozporządzenia musi ściśle przestrzegać granic umocowania do stanowienia prawa, wyznaczonych przez ustawodawcę zwykłego tzw. normą kompetencji prawodawczej (*A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1994, s. 181*), znanej powszechnie pod nazwą „delegacji ustawowej”. Wykroczenie poza granice wyznaczone normą kompetencji prawodawczej oznacza naruszenie konstytucyjnych zasad: 1) wydawania rozporządzeń na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i 2) w celu wykonania ustawy. Na powyższym stanowisku stoi niezmiennie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (*wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000, K 34/99, publ. OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142*). Jeszcze pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r. Trybunał Konstytucyjny przypominał w swych orzeczeniach wykonawczy charakter rozporządzeń, kwestionując m.in. legalność ustawowych upoważnień do wydawania rozporządzeń, mających charakter blankietowy.

Mocą art. 21 ust. 5b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm., ostatnia z 2001 r. Nr 45, poz. 497*), określanej dalej jako „U.s.p.”, minister

właściwy do sprawach administracji publicznej został upoważniony do wydania rozporządzenia, oraz do określenia w nim: „**sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywanych rozliczeń.**”. Zatem ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania przez tego Ministra w drodze rozporządzenia obejmowało określenie w drodze rozporządzenia jedynie „**sposobu ustalenia należności**” z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu, i to zgodnie z wytycznymi, by zasady te uwzględniały wymogi:

- celowości zwrotu - w odniesieniu do wydatków rzeczywiście poniesionych,
- ułatwienia dokonywanych rozliczeń.

Ustawowe upoważnienie do określenia sposobu ustalania należności, zgodnie z ustalonymi w drodze ustawy wytycznymi co do treści, nie uprawniało ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wprowadzenia w drodze rozporządzenia definicji pojęcia „*podróży służbowych radnych*”, którym posłużył się ustawodawca. Tymczasem w § 1 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (*Dz. U. Nr 66, poz. 799*), określanego dalej jako „rozporządzenie”, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołując się na upoważnienie z art. 21 ust. 5b U.s.p. zarządził, iż: „*Podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady powiatu, poza miejscowością w której znajduje się siedziba rady.* ”.

W powyższy sposób Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie tylko przekroczył wyznaczone przepisem art. 21 ust. 5b U.s.p. granice upoważnienia do stanowienia prawa, co jednocześnie oznacza naruszenie normy ustrojowej z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, lecz jednocześnie - być może w sposób niezamierzony - arogował sobie kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni powołanego przepisu U.s.p.. Skutkiem zarządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w § 1 jego rozporządzenia, co należy rozumieć pod pojęciem podróży służbowej radnego powiatu, jest ustalenie powszechnie obowiązującej, gdyż taki charakter mają rozporządzenia (*art. 87 ust. 1 Konstytucji*), definicji wyrażenia normatywnego, którym posłużył się ustawodawca zwykły w art. 21 ust. 4 i 5b U.s.p. Oczywiście jest, że ustawodawca nie upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do ustalenia legalnej definicji wyrażenia normatywnego „podróż służbowa” w odniesieniu do radnych powiatów, albowiem miał on określić jedynie sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych. Minister został upoważniony do uregulowania tego, jak rozliczać koszty podróży służbowych. Tymczasem, wprowadzając definicję podróży służbowych, określił on także za co (za wykonywanie jakich zadań) radnemu należy się zwrot poniesionych wydatków.

Z powyższych względów Rada Powiatu Poznańskiego wnosi do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że § 1 rozporządzenia jest niezgodny art. 21 ust. 5b U.s.p. i z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.