

W Y R O K

z dnia 10 września 2001 r.

Sygn. K. 8/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 10 września 2001 r. na rozprawie wniosku Rady Miejskiej w Połańcu, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Środowiska oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

1) załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000 (Dz.U. Nr 112, poz. 1318; zm.: z 2000 r. Nr 23, poz. 292, Nr 38, poz. 421), w części obejmującej treść formularza sprawozdawczego oznaczonego symbolem OŚZ-4e – “roczne sprawozdanie z gospodarowania gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, który opublikowany został jako załącznik do nr 112, poz. 1318 Dziennika Ustaw z 31 grudnia 1999 r. w tomie III, załączniku nr 3, pod nr 55 według treści załącznika nr 3 (s. 283 i 284) nie jest zgodny z:

a) art. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483);

b) art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196; zm.: z 1995 r. Nr 90, poz. 446, Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622, Nr 156, poz. 773; z 1997 r. Nr 46, poz. 296, Nr 88, poz. 554, Nr 96, poz. 592, Nr 121, poz. 770, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 12, poz. 136) w związku z art. 150 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668; zm.: Nr 162, poz. 1115, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 12, poz. 136);

c) art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439; zm.: z 1996 r. Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 121 poz. 769; z 1998 r. Nr 99, poz. 632, Nr 106, poz. 668)

oraz że:

2) art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439; zm.: z 1996 r. Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 121, poz. 769, Nr 88, poz. 554; z 1998 r. Nr 99, poz. 632, Nr 106, poz. 668) nie jest zgodny z:
 art. 92 ust. 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

o r z e k a:

Art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439; zm.: z 1996 r. Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 121 poz. 769 i Nr 88, poz. 554; z 1998 r. Nr 99, poz. 632, Nr 106, poz. 668), **w zakresie, w jakim dotyczy formularzy, ankiet i kwestionariuszy stosowanych przy przekazywaniu danych służbom statystyki publicznej przez organy samorządu terytorialnego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 192, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638) **umorzyć postępowanie w zakresie zgodności załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000** (Dz.U. Nr 112, poz. 1318; zm.: z 2000 r. Nr 23, poz. 292, Nr 38, poz. 421, Nr 76, poz. 868, Nr 101, poz. 1088), **w części obejmującej treść formularza sprawozdawczego oznaczonego symbolem OŚZ-4e – roczne sprawozdanie z gospodarowania gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej; z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska** (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196; zm.: z 1995 r. Nr 90, poz. 446, Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622, Nr 156, poz. 773; z 1997 r. Nr 46, poz. 296, Nr 88, poz. 554, Nr 96, poz. 592, Nr 121, poz. 770, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 12, poz. 136) **w związku z art. 150 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa** (Dz.U. Nr 106, poz. 668; zm.: Nr 162, poz. 1115, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 12, poz. 136; z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 63, poz. 634) **i art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej** (Dz.U. Nr 88, poz. 439; zm.: z 1996 r. Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 121 poz. 769; z 1998 r. Nr 99, poz. 632, Nr 106, poz. 668), **ponieważ zakwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą.**

Uzasadnienie:

1. Rada Miejska w Połańcu uchwałą z 28 grudnia 2000 r. postanowiła wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

1) załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w

badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000 (Dz.U. Nr 112, poz. 1318 ze zm.), w części obejmującej treść formularza sprawozdawczego oznaczonego symbolem OŚZ-4e – “roczne sprawozdanie z gospodarowania gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, który opublikowany został jako załącznik do wyżej wymienionego rozporządzenia z dnia 31 grudnia 1999 r., w tomie III, załączniku nr 3, pod nr 55 według treści załącznika nr 3 (s. 283 i 284) nie jest zgodny z:

a) art. 2 Konstytucji;

b) art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.) w związku z art. 150 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.);

c) art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.);

oraz że:

2) art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) nie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Art. 31 ustawy o statystyce publicznej upoważnia Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wzorów formularzy sprawozdawczych i objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej. Na podstawie tego przepisu Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że art. 36 pkt 23 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa dodał do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska art. 87d. Ten ostatni przepis nakłada na gminy i powiaty, w których dochody funduszy ochrony środowiska są większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, obowiązek przekazywania nadwyżki do właściwego funduszu wojewódzkiego. Nowy przepis zaczął obowiązywać – w myśl art. 150 wymienionej ustawy kompetencyjnej z 24 lipca 1998 r. – z dniem 1 stycznia 2000 r. Oznacza to, że gminy i powiaty zaczną dokonywać wpłat na konto funduszu wojewódzkiego najwcześniej w roku 2001, odprowadzając nadwyżki uzyskane w roku 2000.

W ocenie wnioskodawcy, załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie powołanego przepisu sugeruje, jakoby gminy musiały odprowadzać nadwyżki dochodów za rok 1999. Przepis ten kształtuje po stronie gminy nowy obowiązek, który nie ma żadnego oparcia w dyspozycji art. 31 ustawy o statystyce publicznej. Przyjęte rozwiązania stoją także w sprzeczności z normą zawartą w art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, czytanej łącznie z art. 150 ustawy kompetencyjnej z dnia 24 lipca 1998 r. Ponadto – zdaniem wnioskodawcy – zaskarżone postanowienia załącznika ingerują w sytuację sprzed daty wejścia w życie art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, naruszając tym samym zasadę niedziałania prawa wstecz, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 31 ustawy o statystyce publicznej z art. 92 Konstytucji, wnioskodawca wyraził pogląd, że ustawa ta nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie.

2. Minister Środowiska w piśmie z 26 marca 2001 r. wyraził pogląd, że załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000, w części objętej wnioskiem, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, z art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz z art. 31 ustawy o statystyce publicznej.

Minister Środowiska stwierdził, że art. 87d ustawy o kształtowaniu i ochronie środowiska wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. Z tym dniem został ustanowiony obowiązek przekazywania nadwyżki dochodów przez gminy i powiaty, w których dochody funduszy ochrony środowiska są większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca. Ponieważ przepis ten zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2000 r., jego element konstrukcyjny określony terminem „rok poprzedni” oznacza rok 1999. Gminy i powiaty zostały w roku 2000 zobowiązane do porównania dochodów swoich funduszy ochrony środowiska osiągniętych w roku 1999 ze średnią krajową z roku 1999, ogłoszoną w 2000 r. przez Ministra Środowiska. W razie przekroczenia tej średniej gminy miały obowiązek przekazania nadwyżki dochodów do właściwego funduszu wojewódzkiego. Zdaniem Ministra Środowiska okres ustanowionego dla art. 87d ustawy o kształtowaniu i ochronie środowiska *vacatio legis* był odpowiedni do treści i charakteru wprowadzonej zmiany. Gminy i powiaty nie zostały zaskoczone nową sytuacją prawną, ponieważ nałożony na nie obowiązek wynikał z ustawy ogłoszonej na 16 miesięcy przed wejściem w życie regulacji. Nie można również mówić o działaniu przepisu z mocą wsteczną.

W ocenie Ministra Środowiska postanowienia załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1999 r., w części objętej wnioskiem, nie wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 31 ustawy o statystyce publicznej. Określają one bowiem wyłącznie wzór formularza sprawozdawczego wraz z załącznikiem oraz zawierają objaśnienia co do sposobu jego wypełnienia. Treść załącznika znajduje w całości uzasadnienie w przepisach ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 23 kwietnia 2001 r. wyraził pogląd, że zaskarżone przepisy są zgodne z normami ustawowymi i konstytucyjnymi wskazanymi jako podstawa kontroli.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów kluczową sprawą z punktu widzenia konstytucyjności art. 31 ustawy o statystyce publicznej jest cała konstrukcja tej ustawy. Prezes Rady Ministrów przypomniał podstawowe regulacje dotyczące prowadzenia badań statystycznych zawarte w ustawie. Kwestionowany przepis został dostosowany do wymogów nowej Konstytucji ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 99, poz. 632). Art. 31 ustawy o statystyce wskazuje organ upoważniony do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do unormowania oraz reguluje bardzo szczegółowo, co powinno zawierać rozporządzenie wydawane na jego podstawie.

Prezes Rady Ministrów przedstawił interpretację przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zbieżną z wykładnią przedstawioną przez Ministra Środowiska. W ocenie Prezesa Rady Ministrów zaskarżone postanowienia załącznika do

rozporządzenia nie wkraczają w materię regulowaną ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska, nie zmieniają art. 87d tej ustawy i nie kształtują po stronie gmin nowego obciążenia nie wynikającego z ustawy. Kwestionowana treść formularzy sprawozdawczych zamieszczonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest konsekwencją wejścia w życie art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ponieważ przepis ten zaczął obowiązywać od dnia 1 stycznia 2000 r., jego element konstrukcyjny określony terminem “rok poprzedni” oznacza rok 1999. W ocenie Prezesa Rady Ministrów nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że w myśl art. 87d ustawy, gminy i powiaty mają dokonywać wpłat na konto funduszy wojewódzkiego najwcześniej w roku 2001 za rok 2000. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że jednostki samorządu terytorialnego zostały obciążone nieprzewidzianym wcześniej obowiązkiem.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów gminy i powiaty nie zostały zaskoczone nową sytuacją prawną, gdyż nałożony na nie obowiązek wynikał z ustawy ogłoszonej na 16 miesięcy przed wejściem w życie regulacji. Nie można również mówić o działaniu przepisu z mocą wsteczną.

Prezes Rady Ministrów wyraził również pogląd, że postanowienia załącznika do rozporządzenia w części objętej wnioskiem nie wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w powołanym art. 31.

4. Prokurator Generalny pismem z 24 kwietnia 2001 r. przedstawił stanowisko, że art. 31 ustawy o statystyce publicznej jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, natomiast postępowanie w zakresie zaskarżonego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów podlega umorzeniu, ponieważ kwestionowany akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Prokuratora Generalnego art. 31 ustawy o statystyce publicznej zawiera wskazania co do treści wydawanego na jego podstawie rozporządzenia. Ustawodawca zobowiązał bowiem Prezesa Rady Ministrów do określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach ustalonych w programie badań statystyki publicznej. Tym samym sformułowana została wskazówka co do treści, które powinny zawierać wymienione w upoważnieniu wzory. Taki ogólny sposób określenia kierunku unormowań mógłby zostać uznany za niedostateczny, gdyby z pozostałych przepisów ustawy o statystyce publicznej nie dało się zrekonstruować wskazówek o większym stopniu szczegółowości, które pełniłyby rolę wytycznych. Wynikające z unormowania zawartego w art. 30 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej. Przepis ten ustala obowiązek podmiotów gospodarki narodowej do przekazania jednorazowo, przekazywania systematycznie lub okresowo informacji i danych statystycznych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników w formach i terminach oraz według zasad metodologicznych określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 31. Skoro podmioty gospodarki narodowej mają spełniać wymienione w tym przepisie obowiązki “w formach i terminach oraz według zasad metodologicznych określonych szczegółowo (...) w przepisach wydanych na podstawie art. 31” ustawy o statystyce publicznej, to tym samym ustawodawca wskazał cel, jaki ma spełniać rozporządzenie. Poprzez wskazanie zaś tego celu, jakim jest realizacja obowiązków podmiotów gospodarki narodowej, wyznaczył treści, które mają być zwarte w rozporządzeniu.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że z końcem roku 2000 upłynął okres obowiązywania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1999 r. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27

grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełnienia oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystyki publicznej na rok 2001 (Dz.U. Nr 1, poz. 2). W omawianej sprawie nastąpiło całkowite wyłączenie z systemu źródeł prawa zaskarżonego rozporządzenia.

II

Na rozprawie 10 września 2001 r. pełnomocnik wnioskodawcy podtrzymał wniosek i argumenty powołane w jego uzasadnieniu. Stwierdził, że istnieje istotny związek pomiędzy art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska a rozumieniem tego przepisu wynikającym z kwestionowanego wzoru formularza wydanego na podstawie art. 31 ustawy o statystyce publicznej. Formularz ten sugeruje takie rozumienie art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, zgodnie z którym w 2000 r. gminy zobowiązane były do przekazania części dochodów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej uzyskanych w 1999 r. do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pogląd taki przyjął również Minister Środowiska w piśmie do Gminy Połaniec i potwierdził je w pisemnym stanowisku w postępowaniu w niniejszej sprawie.

Pełnomocnik wnioskodawcy stwierdził, że pomimo utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone rozporządzenie skutki kwestionowanego przepisu trwają nadal. Polegają one na istnieniu stanu niepewności prawnej i związanym z tym zagrożeniem wnioskodawcy możliwością wszczęcia egzekucji administracyjnej. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 31 ustawy o statystyce publicznej z art. 92 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że przepis ten nie zawiera dostatecznych wytycznych.

Przedstawiciel Sejmu, zaznaczając że wniosek dotyczy dwóch kwestii: po pierwsze – zgodności z Konstytucją i ustawami zaskarżonego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, po drugie zaś – zgodności art. 31 ustawy o statystyce publicznej z art. 92 ust. 1 Konstytucji, odniósł się do drugiej z wymienionych kwestii. Wniósł o stwierdzenie, że art. 31 ustawy o statystyce publicznej nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że wytyczne co do treści aktu wykonawczego nie muszą być zawarte w przepisie ustawowym zawierającym upoważnienie do jego wydania. Wystarczy, jeżeli wytyczne te można w sposób jednoznaczny wyprowadzić z innych przepisów ustawy. W odniesieniu do zaskarżonego art. 31 ustawy o statystyce publicznej za wytyczne należy uznać postanowienia art. 30 tej ustawy.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Stwierdził, że wytyczne do treści rozporządzenia wydanego na podstawie art. 31 ustawy o statystyce publicznej zawarte są w art. 2 pkt 1 i 2 i art. 18 ust. 5 tej ustawy. Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z art. 2 Konstytucji, stwierdził że ustawodawca przewidział odpowiednią *vacatio legis* – ustawa weszła w życie po upływie kilkunastu miesięcy od dnia ogłoszenia. Z tego względu gminy nie były zaskoczone wprowadzeniem obowiązków przewidzianych w art. 87d ustawy. Stwierdził ponadto, że kwestionowany załącznik do rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz, że rozporządzenie nie zostało wydane z przekroczeniem granic delegacji zawartej w art. 31 ustawy o statystyce publicznej. Ponadto podkreślił, iż kwestionowane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą. Z tych względów wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony art. 31 ustawy o statystyce publicznej jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie

postępowania w pozostałej części lub stwierdzenie, że kwestionowany załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Przedstawiciel Ministra Środowiska podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie. Podkreślił również, że treść kwestionowanego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest w pełni zgodna z przepisami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie. Podniósł, że brak wytycznych w samym przepisie zawierającym upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie oznacza jego niekonstytucyjności, jeżeli wytyczne te można zrekonstruować z innych przepisów ustawy. Stwierdził, że wytyczne co do treści kwestionowanego rozporządzenia zawarte są w art. 30 pkt 5 oraz w art. 17 ustawy o statystyce publicznej. W zakresie zaskarżonego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wnosił o umorzenie postępowania, ponieważ kwestionowane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny badając zgodność zaskarżonych przepisów z przepisami wskazanymi jako podstawa kontroli, uznał, że w pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut niezgodności art. 31 ustawy o statystyce publicznej z art. 92 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis ustawy o statystyce publicznej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 przez to, że upoważnia do wydania rozporządzenia, nie ustanawiając żadnych wytycznych co do treści tego aktu.

W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zagadnienie wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji z 1997 r. podsumował dotychczasową linię rozwojową orzecznictwa, „wyraźnie nakazując, by w upoważnieniu określić także <<wytyczne dotyczące treści aktu>>. Przepis ten traktować raczej należy jako potwierdzenie stanowiska, jakie od dawna rysowało się już w orzecznictwie, niż jako sformułowanie nowej, nieznanej dotąd przesłanki formułowania upoważnień. Niemniej, wobec kategorycznego obecnie sformułowania konstytucyjnego, za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę <<wytycznych dotyczących treści aktu>> jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji zostaną spełnione” (*wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU Nr 6/1999, s. 683*).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważniania do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści

są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych dotyczących treści rozporządzenia wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu.

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (*wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU Nr 6/1999, s. 683-684, 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU Nr 7/1999, s. 788-790, 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 858-859, 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1203-1205, 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1253*).

2. Ustawa o statystyce publicznej reguluje zasady prowadzenia badań statystycznych, których wyniki mają charakter oficjalnych danych statystycznych. Statystyka publiczna ma zapewniać rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz o sytuacji środowiska naturalnego.

Szczegółowy zakres prowadzonych badań statystycznych określa program tych badań. Projekt programu jest przedstawiany każdego roku Radzie Ministrów przez Radę Statystyki, w terminie do 30 czerwca. Program badań statystycznych statystyki publicznej ustala w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Rozporządzenie to określa dla każdego badania: temat, organ prowadzący badanie, rodzaj badania, zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz inne dane wymienione w art. 18 ustawy.

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy program badań powinien uwzględniać celowość, niezbędność oraz społeczną użyteczność badań. Art. 19 ustawy nakazuje Radzie Ministrów ujęcie w programach badań statystycznych statystyki publicznej badań mających podstawowe znaczenie dla obserwacji procesów społecznych i gospodarczych.

Badania statystyczne prowadzi Prezes Głównego Urzędu Statystycznego. Rada Ministrów, na wniosek Rady Statystyki może w programie badań statystycznych ustalić, że badanie statystyczne będzie prowadzone przez inny organ określony w ustawie. Aby umożliwić przeprowadzenie badań statystycznych ustawodawca nakłada szereg obowiązków na podmioty gospodarki narodowej, tj. osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Podmioty te mają w szczególności obowiązek przekazania jednorazowo, przekazywania

systematycznie lub okresowo, nieodpłatnie informacji i danych statystycznych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników, w formach i terminach oraz według zasad metodologicznych określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej oraz w przepisach określających wzory formularzy sprawozdawczych, wzory kwestionariuszy i ankiet statystycznych oraz objaśnienia co do sposobu ich wypełniania.

Ustawa w szczególny sposób reguluje zbieranie przez służby statystyczne danych zgromadzonych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, inne instytucje rządowe, organy prowadzące urzędowe rejestry oraz Narodowy Bank Polski. Dane zbierane i gromadzone przez wymienione organy na podstawie innych przepisów niż ustawa o statystyce publicznej, są danymi informacyjnymi administracji publicznej, zwanymi „danymi administracyjnymi”. Wymienione organy przekazują nieodpłatnie służbom statystyki publicznej zgromadzone dane administracyjne w zakresie, formie i terminach określanych każdorazowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej, w szczególności w formie wyciągów z rejestrów, kopii: zbiorów danych, zebranych deklaracji, dokumentów ewidencyjnych i innych formularzy urzędowych, wyników pomiarów, danych monitoringu środowiska oraz udostępniają dane z baz danych systemów informatycznych. W przypadku realizowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego określonych zadań jako zadań zleconych przez administrację rządową, zadania te obejmują również obowiązek przekazywania informacji do badań statystycznych statystyki publicznej oraz krajowych rejestrów urzędowych prowadzonych na podstawie ustawy.

Ustawodawca przewiduje również sankcje karne na wypadek niedopełnienia obowiązków określonych w ustawie. Odmowa – wbrew obowiązkowi – wykonania obowiązku statystycznego lub przekazanie danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym stanowi przestępstwo. Natomiast przekazanie danych statystycznych po upływie oznaczonego terminu stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny.

3. Art. 31 ustawy o statystyce publicznej, zakwestionowany przez wnioskodawcę, stanowi: „Prezes Rady Ministrów 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.”

Rozpoznając zasadność zarzutów przedstawionych we wniosku Rady Miejskiej w Połańcu, należy zauważyć, że materie przekazane do unormowania w przytoczonym przepisie nie mają charakteru jednorodnego. Zakres przedmiotowy spraw przekazanych do unormowania obejmuje zarówno wzory formularzy sprawozdawczych, kwestionariuszy i ankiet statystycznych służących zbieraniu danych od organów państwowych i organów samorządu terytorialnego jak i od podmiotów prywatnych. Różny charakter adresatów regulacji prawnej pociąga za sobą odmienne wymogi w zakresie rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie.

W myśl art. 191 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu normatywnego z aktem normatywnym wyższego rzędu, jeżeli zakwestionowany akt dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Z tego względu w rozpoznawanej sprawie art. 31 ustawy o statystyce publicznej może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności tylko w takim zakresie, w jakim dotyczy on formularzy sprawozdawczych, kwestionariuszy i ankiet statystycznych, stosowanych przy przekazywaniu danych przez organy samorządu terytorialnego. Poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego pozostaje konstytucyjność art. 31 ustawy o statystyce publicznej w zakresie, w jakim przepis ten

dotyczy formularzy sprawozdawczych, kwestionariuszy i ankiet statystycznych, stosowanych przy przekazywaniu danych statystycznych przez jednostkę i inne podmioty prywatne.

4. Art. 31 ustawy o statystyce publicznej ogranicza swobodę Prezesa Rady Ministrów w zakresie określania treści wzorów formularzy, kwestionariuszy i ankiet, wymagając, aby służyły one realizacji programu badań statystyki publicznej. Wyłącznym celem formularzy, kwestionariuszy i ankiet jest zebranie informacji o faktach w określonej sferze życia społecznego. Formularze, kwestionariusze i ankiety nie mogą natomiast zawierać żadnych treści, które nie służą temu celowi. Wzory formularzy, kwestionariuszy i ankiet zostały ściśle zdeterminowane programem badań statystycznych statystyki publicznej. Rozporządzenie może wprowadzać tylko takie wzory formularzy, ankiet i kwestionariuszy, które umożliwiają realizację badań przewidzianych w programie. Program badań wyznacza zarówno zakres zbieranych danych jak i sposób ich zbierania. Pytania zawarte w formularzach, kwestionariuszach i ankietach mogą dotyczyć wyłącznie tych danych, których zbieranie zostało przewidziane w programie badań, a treść formularza, kwestionariusza lub ankiety musi być zgodna z metodologią badań określoną w tym programie. Ustawodawca wykluczył natomiast wprowadzanie do formularzy, ankiet i kwestionariuszy treści, które nie służyłyby realizacji ustalonego programu badań.

Zaskarżony przepis zawiera zatem pewne ogólne wskazówki dotyczące treści rozporządzenia. Precyzyjne ustalenie wskazówek dotyczących treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydawanego na podstawie art. 31 ustawy o statystyce publicznej, wymaga odwołania się do unormowań zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 18 wymienionej ustawy, określającym program badań statystycznych statystyki publicznej. Prezes Rady Ministrów może wydać rozporządzenie, o którym mowa w art. 31 ustawy o statystyce publicznej, dopiero po uprzednim ustaleniu programu badań statystycznych statystyki publicznej przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 18 tej ustawy. Ustawa wymaga, aby wymienione rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów było zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów określającym program badań statystycznych statystyki publicznej.

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie ma fakt, że ustawa zawiera szereg wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Rady Ministrów, ustalającego program badań statystycznych statystyki publicznej (art. 18 ustawy), które są miarodajne także dla treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Jak wspomniano wyżej program badań powinien uwzględniać celowość, niezbędność oraz społeczną użyteczność badań (art. 4 ust. 2 ustawy). Program badań powinien ponadto obejmować wskazane w ustawie badania mające podstawowe znaczenie dla obserwacji procesów społecznych i gospodarczych (art. 19 ustawy). Wytyczne wynikające z art. 4 i 19 ustawy dotyczące treści rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 18 ustawy, determinują pośrednio treść rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 31 ustawy.

Należy także zwrócić uwagę na treść art. 2 pkt 4 ustawy. Przepis ten wprowadza nie daje podstaw do formułowania wskazówek dotyczących treści rozporządzenia, które nie wykraczałyby poza zakres dyrektyw zawartych w art. 31 ustawy, ale zostało w nim zdefiniowane pojęcie zbierania danych statystycznych. W rozumieniu ustawy zbieranie danych statystycznych oznacza uzyskiwanie odpowiedzi na pytania zawarte w formularzach, kwestionariuszach i ankietach statystycznych oraz informacji na innych nośnikach, dotyczące działalności podmiotów gospodarki narodowej lub wybranych dziedzin tej działalności oraz życia i sytuacji osób fizycznych lub wybranych jej aspektów

– bezpośrednio od tych podmiotów i osób albo z systemów informacyjnych administracji publicznej, w których tego rodzaju dane zostały legalnie zgromadzone. Takie określenie koresponduje z wymogami, aby wzory formularzy, kwestionariuszy i ankiet wykorzystywanych w badaniach statystycznych zawierały wyłącznie takie treści, które służą realizacji ustalonego programu badań, aby wzory te dotyczyły tylko takich danych, których zbieranie zostało przewidziane w tym programie, i aby zawarte w nich pytania zostały ułożone zgodnie z ustaloną metodologią badań.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wynika wymóg, aby wytyczne co do treści rozporządzenia zamieszczane były bezpośrednio w ustawie. Przepisy ustawowe powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby można było z wystarczającą precyzją ustalić wytyczne dotyczące treści rozporządzenia bez potrzeby odwoływania się do aktów podustawowych. Jak była o tym mowa wyżej, wymagany przez prawodawcę konstytucyjnego stopień szczegółowości wytycznych zależy jednak od specyfiki regulowanej sfery życia i jej znaczenia dla jednostki i innych podmiotów prywatnych.

W rozpoznawanej sprawie art. 31 ustawy o statystyce publicznej stanowi przedmiot kontroli w zakresie, w jakim dotyczy on jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nie dotyczy prawnie chronionych interesów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotem prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) ani prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji). W świetle art. 61 Konstytucji organy samorządu terytorialnego mają konstytucyjny obowiązek ujawniania obywatelom informacji o swojej działalności. Należy dalej zauważyć, że wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu zostały uregulowane bezpośrednio w ustawie. Art. 31 ustawy o statystyce publicznej, w zakresie w jakim dotyczy on jednostek samorządu terytorialnego, przekazuje do unormowania sprawy techniczne związane z przekazywaniem danych między organami władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny pragnie przy tym zauważyć, że art. 31 ustawy o statystyce publicznej nie upoważnia do nakładania żadnych obowiązków na podmioty prawa, a jedynie – do bliższego sprecyzowania sposobu wykonywania obowiązków, których treść została określona w ustawie o statystyce publicznej. Biorąc pod uwagę przedstawione względy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w rozpoznawanej sprawie wnioskodawca nie wykazał, aby stopień szczegółowości ustawowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nie odpowiadał wymogom wynikającym z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

IV

Drugi z przedstawionych zarzutów dotyczy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000. Wnioskodawca kwestionuje wymieniony załącznik w części obejmującej treść formularza sprawozdawczego oznaczonego symbolem OŚZ-4e – “Roczne sprawozdanie z gospodarowania gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej za rok 1999”. Załącznik ten określał wzór formularza stosowanego w badaniach statystycznych określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000. Poszczególne pytania zawarte w

formularzu dotyczyły danych za rok 1999. Podmiotem zobowiązanym do sporządzenia sprawozdania, przy wykorzystaniu formularza był zarząd gminy. Zarząd gminy miał obowiązek przekazać sprawozdanie zarządowi województwa w terminie do dnia 1 lutego roku następnego po roku sprawozdawczym, tj. do dnia 1 lutego 2000 r. Wymienione rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zostało zastąpione przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełnienia oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystyki publicznej na rok 2001 (Dz.U. Nr 1, poz. 2).

Badając zgodność zaskarżonych przepisów z ustawami wskazanymi jako podstawa kontroli, należy rozważyć, czy przepisy te obowiązują. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Jedyny wyjątek w tym zakresie został przewidziany w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W myśl tego ostatniego przepisu, art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis prawa traci moc obowiązującą, jeżeli nie może być stosowany do żadnej sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Zaskarżone przepisy określały wzór formularza stosowany w badaniach statystycznych w 2000 r. Badania statystyczne prowadzone przy wykorzystaniu zakwestionowanego wzoru formularza zostały zakończone. W badaniach statystycznych prowadzonych w 2001 r. organy gminy przekazują informacje o gospodarowaniu gminnym funduszem ochrony środowiska przy wykorzystaniu wzoru formularza określonego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 27 grudnia 2000 r. Oznacza to, że zakwestionowane przepisy nie mogą być aktualnie stosowane. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że przepisy te utraciły moc obowiązującą. Jednocześnie nie podlega dyskusji, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000.