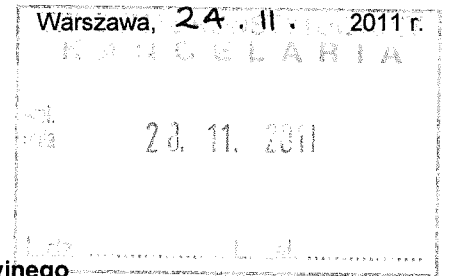




**MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa

OR.OP.II.080. 53. 2011.GG
(OR.OP.II/GG/0724-31/10)
Nr Kanc.: 203497



Do Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Sejmik Województwa Mazowieckiego

reprezentowany przez Adama Struzika

Marszałka Województwa Mazowieckiego

Sygn. akt U 1/10

Pismo procesowe wnioskodawcy

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w celu wyczerpującego wyjaśnienia sprawy, przedstawiam stanowisko wnioskodawcy do twierdzeń zawartych w piśmie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 lutego 2011 r. znak DP-0235-1/3257/10/MS a w szczególności kwestii stosowania art. 82 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Sprawa stosowania art. 82 w/w ustawy nie została podniesiona we wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego. W piśmie procesowym wnioskodawcy z dnia 20 lipca 2010 r. znak OR.OP.II/GG/0724-31/10 znalazło się jedynie stwierdzenie, że „brak także innych przepisów ustawowych, które wprost nakładałyby na samorząd województwa zadanie prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli”. Minister Edukacji Narodowej w swoim piśmie z dnia 3 lutego 2011 r. sprawę stosowania art. 82 ustawy uznał natomiast za kluczowy argument przemawiający, jego zdaniem, za uznaniem, że zakwestionowane przez wnioskodawcę §24, §32 i § 33 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli są zgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. Stąd konieczne jest odniesienie się wnioskodawcy do tej kwestii i bardziej szczegółowe uzasadnienie lakonicznego twierdzenia o braku przepisów ustawowych nakładających wprost na samorząd województwa obowiązek prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

1. Art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty /dalej „ustawa”/ nakłada na właściwego ministra obowiązek określenia w drodze rozporządzenia

1/ warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizację i sposób działania placówek doskonalenia, w tym zakres ich działalności obowiązkowej,

2/ zadania doradców metodycznych, warunki i tryb powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego.

Ustawodawca pozostawił ministrowi swobodę w określeniu w szczególności warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia, gdyż wytyczne zawarte w art. 78 ust. 1 i ust. 2 ustawy dotyczące treści rozporządzenia wykonawczego, są bardzo ogólne.

2. Trudno przypuszczać, że ustawodawca redagując art. 77a ust. 3 i art. 78 ust. 1 ustawy zakładał, że właściwy minister nie wykona części delegacji art. 78 ust. 1 i nie ureguluje w sposób wyczerpujący sprawy warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia nauczycieli. Redagując przepisy nie można z góry zakładać nieracjonalności prawodawcy zobowiązanego do przygotowania i wydania aktu wykonawczego. Wprost przeciwnie, ustawodawcy w ramach domniemania racjonalności prawodawcy powinno towarzyszyć przekonanie, że sprawa warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia, w tym ewentualnej ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli /dalej „NPDN”/, powinna zostać uregulowana w sposób wyczerpujący w rozporządzeniu wykonawczym. Dlatego też art. 77a ust. 3 zdanie drugie ustawy w brzmieniu „w zakresie nieuregulowanym w przepisach wydanych na podstawie art. 78 ust. 1 do niepublicznych placówek doskonalenia stosuje się przepisy rozdziału 8” ustawodawca nie zamierzał stosować do uzupełnienia albo modyfikacji tych treści, które zgodnie z delegacją art. 78 ust. 1 powinny się znaleźć w rozporządzeniu wykonawczym. Art. 77a ust. 3 zdanie drugie ustawy powinien znaleźć zastosowanie w tych kwestiach, które nie mogły być uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym, gdyż nie pozwalała na to treść delegacji.

Obowiązek prowadzenia ewidencji NPDN może stanowić jeden z elementów problematyki warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia i jako taki powinien być uregulowany w rozporządzeniu wykonawczym. Przyjęcie interpretacji, że art. 77a ust. 3 ustawy przez odesłanie do przepisów rozdziału 8 ustawy przesądza o obowiązku prowadzenia takiej ewidencji podważa domniemanie racjonalności ustawodawcy i sens delegacji art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy zobowiązujący właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia.

Jeśli zatem sprawa ewidencji NPDN nie została uregulowana w rozporządzeniu wykonawczym mogłoby to oznaczać, że taka jest wola prawodawcy, a nie, że jest to dowodem nieracjonalności prawodawcy, który stworzył lukę w prawie domagającą się zastosowania art. 82 ustawy.

Potwierdzeniem intencji ustawodawcy jest fakt, że art. 82 ustawy nigdy nie był stosowany do NPDN, a rozporządzenia wykonawcze wydane na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy wyczerpująco regulowały kwestie utworzenia NPDN i to w sposób w szczególności różniący się od treści regulacji art. 82 ustawy. Odpowiadałoby to dokładnie obowiązującym „Zasadom techniki prawodawczej”, które w § 119 ust. 1 stanowią, że „na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu”.

3. Jeśli art. 82 ust. 1 ustawy przesądza o obowiązku prowadzenia ewidencji NPDN przez samorząd województwa, jak twierdzi Minister Edukacji Narodowej, to jak wytłumaczyć rozporządzenia wykonawcze ministrów właściwych do spraw oświaty i wychowania z dnia 21 września 2000 r. /Dz.U. Nr 85, poz. 956/ oraz z dnia 23 kwietnia 2003 r. /Dz.U. Nr 84, poz. 779/ w których znajdowały się przepisy, że utworzenie NPDN wymaga uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez kuratora oświaty właściwego ze względu na siedzibę placówki. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, chyba,

że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala /§ 116 obowiązujących Zasad techniki prawodawczej; wcześniej § 77 ust. 1/.

4. Art. 82 ust. 1 ustawy w brzmieniu obecnie obowiązującym wszedł w życie wraz z reformą samorządu terytorialnego z dniem 1 stycznia 1999 r. Wprowadzeniu tego przepisu nie towarzyszył zamiar ustawodawcy obciążenia samorządu województwa obowiązkiem prowadzenia ewidencji NPDN, bowiem przepis ten nigdy nie miał i nie ma zastosowania do NPDN – dotyczy placówek w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy a nie placówek doskonalenia nauczycieli. Wejście w życie z dniem 21 października 2001 r. art. 77a ust. 3 ustawy nie zmieniło w tym zakresie zamiaru ustawodawcy bowiem, wydane na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy, rozporządzenia z dnia 21 września 2000 r. i z dnia 23 kwietnia 2003 r. obowiązujące już po wejściu w życie art. 77a ust. 3 ustawy nakładały obowiązek prowadzenia ewidencji NPDN na organy administracji rządowej. A o tym jaki był zamiar ustawodawcy wprowadzającego do ustawy art. 77a ust. 3 powinien najlepiej wiedzieć Minister Edukacji Narodowej bowiem wprowadzenie tego przepisu postulowane było w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw przyjętym następnie przez Sejm w dniu 23 sierpnia 2001 r. Twierdzenie, że zamiarem ustawodawcy było obciążenie samorządu województwa obowiązkiem prowadzenia ewidencji NPDN nie jest uzasadnione. Prawdziwe jest natomiast twierdzenie, że zamiarem Ministra Edukacji Narodowej, jako interpretatora przepisów art. 77a ust. 3 i art. 82 ust. 1 ustawy było przeniesienie, w trybie wykładni tych przepisów, obowiązków w tym zakresie z organów administracji rządowej na samorząd województwa.

5. Zgodnie z § 118 „Zasad techniki prawodawczej” /rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz.U. Nr 100, poz. 908/ w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Minister Edukacji Narodowej przygotowując projekt swojego rozporządzenia z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli /dalej „rozporządzenie”/ zapewne stosował obowiązujące „Zasady techniki prawodawczej”. Kwestionowany przez wnioskodawcę § 24 rozporządzenia stanowi, że „utworzenie niepublicznej placówki doskonalenia wymaga uzyskania wpisu do ewidencji”. Jeśli więc § 24 rozporządzenia miałyby być zgodny z obowiązującymi „Zasadami techniki prawodawczej” to nieprawidłowe byłoby przyjęcie, że art. 82 ust. 1 ustawy nakłada obowiązek prowadzenia ewidencji NPDN. Stanowiłoby to bowiem powtórzenie w rozporządzeniu wykonawczym przepisów ustawy upoważniającej. Wykładni obowiązujących przepisów powinno towarzyszyć domniemanie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zupełności regulacji a nie założenie, że przepisy te zredagowane zostały przez ustawodawcę z naruszeniem obowiązujących „Zasad techniki prawodawczej”.

6. Przepisy rozdziału 8 ustawy stosuje się na podstawie art. 77a ust. 3 ustawy do NPDN pomocniczo w celu uzupełnienia regulacji, w zakresie niezbędnym dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania NPDN, zawartej w rozporządzeniu. Pierwszeństwo więc mają przepisy rozporządzenia przed przepisami rozdziału 8 ustawy. Twierdzenie, że jest odwrotnie, że przepis art. 82 ust. 1 ustawy, bez względu na to jaka będzie koncepcja Ministra Edukacji Narodowej uregulowania sprawy tworzenia NPDN, przesądza o obowiązku prowadzenia ewidencji NPDN jest niezgodne z treścią art. 77a ust. 3 i art. 78 ust. 1 ustawy. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, gdy Minister Edukacji Narodowej nie uzna za konieczne prowadzenie ewidencji NPDN w kształcie określonym przez art. 82 ustawy i da temu wyraz w treści rozporządzenia. Twierdzenie, że art. 82 ust. 1 ustawy jest źródłem obowiązku prowadzenia ewidencji NPDN nie jest uzasadnione.

7. Art. 82 ustawy nie jest stosowany bezpośrednio do NPDN, gdyż dotyczy zakładania niepublicznych szkół i niepublicznych placówek określonych w art. 2 pkt 3-5, 7 i 10 ustawy /art. 3 pkt 3 ustawy/. To czy i w jakim zakresie mogłyby być stosowane do NPDN zależy od wykładni dokonanej przez interpretatora stosującego przepisy dotyczące placówek doskonalenia nauczycieli.

8. Sformułowany w art. 77a ust. 3 zdanie drugie ustawy nakaz stosowania przepisów rozdziału 8 ustawy wydaje się sugerować, że chodzi o stosowanie wprost tych przepisów do NPDN w zakresie nieuregulowanym w przepisach wydanych na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy, czyli nakaz stosowania przepisów bez żadnych zmian. Założenie to w tym przypadku nie wydaje się prawdziwe i należałoby przyjąć, że użyte tu sformułowanie jest raczej efektem braku dbałości ustawodawcy o uchwycenie i uwydatnienie różnic merytorycznych przy używaniu pojęć „stosowanie” i „odpowiednie stosowanie” /J.Nowacki, „Odpowiednie stosowanie przepisów prawa”, PiP 1964, z.3, s. 374-375/. Analiza przepisów rozdziału 8 ustawy do których skierowane jest odesłanie prowadzi jednak do wniosku, że przepisy te nie mogą być stosowane tylko wprost, ale powinny być stosowane odpowiednio.

9. Odpowiednie stosowanie przepisów, zgodnie z utrwaloną wykładnią, oznacza uwzględnienie specyfiki konkretnej sytuacji, a więc może to być stosowanie wprost, z dostosowaniem do okoliczności zmodyfikowaniem, a nawet wyłączenie dopuszczalności stosowania określonych przepisów ze względu na odmienne cechy danego przypadku /Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga III Zobowiązania, tom 2, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, str. 348, Krzysztof Kołakowski, Komentarz do art. 750 k.c./.

10. Przepisy rozdziału 8 ustawy powinny być stosowane odpowiednio do NPDN gdyż zawierają przepisy, które nie znajdują zastosowania do tych placówek ze względu na ich sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla placówek doskonalenia nauczycieli bądź ich bezprzedmiotowość. Część przepisu art. 82 ust. 1 ustawy mówiąca o „odpowiednim typie” nie może być stosowana do NPDN, bowiem przepisy ustawy i rozporządzenia nie posługują się pojęciem typu placówki doskonalenia nauczycieli. Podobnie art. 82 ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie określenia odpowiednio typu i rodzaju szkoły lub placówki nie może być stosowany do NPDN ponieważ ustawa i rozporządzenie nie posługują się pojęciem typu i rodzaju placówki doskonalenia nauczycieli. Także art. 82 ust. 2 pkt 6 ustawy nie może mieć zastosowania do NPDN, gdyż stosuje się go wyłącznie do szkół. Wydaje się, że spośród przepisów rozdziału 8 ustawy do NPDN mogłyby znaleźć zastosowanie, w najszerszym zakresie, tylko przepisy art.82- 84 i art. 89 czyli przepisy dotyczące wpisu do ewidencji, wykreślenia z ewidencji, statutu, likwidacji i nadzoru pedagogicznego, ale też nie w pełnym zakresie, lecz z modyfikacją lub wyłączeniem stosowania niektórych z nich /np. wymienione wyżej art. 82 ust. 2 pkt 2 i pkt 6/. Biorąc pod uwagę, że rozporządzenie szczegółowo reguluje sprawy prowadzenia ewidencji NPDN oraz statutu należałoby przyjąć, że z rozdziału 8 ustawy mogą być stosowane do NPDN tylko przepisy art. 84 ust. 3 i 4 dotyczące likwidacji niepublicznej szkoły i placówki oraz art. 89 dotyczące sprawowania nadzoru pedagogicznego. Jak widać konieczne jest dokonywanie oceny, które przepisy rozdziału 8 ustawy mogłyby mieć zastosowanie do NPDN i wynik takiej oceny nie musi być jednoznaczny.

11. W art. 89a ustawy znalazł się zapis, że przepisy art. 82-84 i art. 89 ustawy stosuje się odpowiednio do podjęcia przez osobę prawną lub fizyczną prowadzenia wychowania przedszkolnego w niepublicznych formach. Jest to bardzo podobna sytuacja pokazująca, że intencją ustawodawcy było aby do innych placówek miały zastosowanie nie wszystkie przepisy rozdziału 8 ustawy ale tylko określone przepisy. O ile w tym przypadku ustawodawca wskazał konkretne przepisy stosowane odpowiednio o tyle w przypadku NPDN pozostawił tę kwestię do ustalenia w drodze wykładni obowiązujących przepisów.

12. Odesłanie znajdujące się w art. 77a ust. 3 zdanie drugie ustawy także nie zapewnia kompletności regulacji dotyczącej NPDN. Odesłanie to stanowi podstawę /art. 89 ustawy/ do stosowania odpowiednio przepisów art. 33 ustawy dotyczącego nadzoru pedagogicznego a pomija art. 34 i 35 ustawy określające sposób i narzędzia sprawowania nadzoru pedagogicznego.

13. Zgodnie z art. 77a ust. 3 ustawy w zakresie nieuregulowanym w przepisach wydanych na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy do NPDN stosuje się przepisy rozdziału 8 ustawy. Jednocześnie brzmienie art. 78 ust. 1 stanowiącego, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia określi warunki i tryb tworzenia,

przekształcania i likwidowania oraz organizację i sposób działania placówek doskonalenia wcale nie przesądza o tym, że warunkiem tworzenia NPDN ma być uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez jakiś podmiot. Ponieważ kwestia ta została pozostawiona do uznania właściwego ministra można założyć, że może ale nie musi być uregulowana w przedmiotowym rozporządzeniu. Jeśli nie zostanie uregulowana w tym rozporządzeniu z jakichkolwiek powodów /np. uchylecia ich przez Trybunał Konstytucyjny/ to nie oznacza to automatycznie obowiązku stosowania art. 82 ustawy. Brak regulacji w tym zakresie może oznaczać świadomy wybór prawodawcy. Jest kwestią oceną co należy rozumieć przez zwrot „w zakresie nieuregulowanym w przepisach wydanych na podstawie art. 78 ust. 1” /art. 77a ust. 3 zdanie drugie ustawy/. Domniemanie racjonalności prawodawcy skłania do przyjęcia, że brak uregulowania sprawy prowadzenia ewidencji NPDN w rozporządzeniu jest właśnie świadomym wyborem prawodawcy. Podważenie założenia racjonalności prawodawcy oznaczające w szczególności podważenie domniemania, że regulacja prawna jest zupełna /pozbawiona luk/ jest wynikiem wykładni interpretatora opartej na jego ocenie zakresu nieunormowania danej kwestii. Wykładnia taka obarczona jest ryzykiem przyjmowania ustaleń nie zawsze zgodnych z intencją prawodawcy. W doktrynie dostrzega się niebezpieczeństwo normotwórczej wykładni norm odsyłających z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania i formułuje się zakaz wykładni normotwórczej /prawotwórczej/ /M.Hauser „Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące”, PPIA t. LXV, Wrocław 2005, s. 163/.

14. Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy do zadań samorządu województwa należy zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, z zastrzeżeniem, że do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego należy zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych. Art. 5 ust. 6 ustawy nie wymienia w zastrzeżeniu art. 5 ust. 3b ustawy tylko dlatego, że jest oczywiste, że samorząd województwa nie jest właściwy do zakładania i prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim. Ustawa o systemie oświaty określając zakres zadań województwa używa określenia „o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym” /art. 5 ust. 5a i ust. 6/. Przy czym nie można przyjąć, że pojęcie „znaczenie ponadregionalne” obejmuje także zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym. Ustawodawca w art. 5 ust. 3b pkt 1 lit b ustawy zapisał bowiem, że publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym zakłada i prowadzi minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli dla publicznych placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez samorząd województwa używa określenia „wojewódzkie placówki doskonalenia” /§ 15 rozporządzenia/. Określenie zakresu obowiązkowych zadań tych placówek też wskazuje na ich zasięg działania ograniczony do obszaru województwa /§ 15 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 rozporządzenia/.

16. Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym /art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym/, a do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów /art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym/.

17. Art. 5 ust. 6a ustawy stanowi, że powiat i gmina mogą zakładać i prowadzić publiczne placówki doskonalenia nauczycieli w ramach zadań własnych. Uwzględniając postanowienia w/w ustaw ustrojowych należy przyjąć, że w ramach zadań własnych powiat może zakładać i prowadzić publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o charakterze ponadgminnym, a gmina może zakładać i prowadzić publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o znaczeniu lokalnym.

18. Samorząd województwa nie jest zobowiązany do zakładania i prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, o charakterze ponadgminnym i o znaczeniu lokalnym. Art. 82 ust. 1 ustawy w związku z art. 77a ust. 3 nie mógłby nigdy stanowić podstawy prawnej dla samorządu województwa do prowadzenia ewidencji NPDN o zasięgu ogólnokrajowym, o charakterze ponadgminnym i o znaczeniu lokalnym.

19. W ewidencji NPDN prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego według stanu na dzień 17 listopada 2011 r. wpisanych jest 80 placówek, w tym 71 o ogólnokrajowym zasięgu działania i 9 o zasięgu działania obejmującym województwo mazowieckie.

20. W przypadku gdy norma prawna nie przewiduje wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził. Przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę /uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W. 7/94/.

21. Czy art. 82 ust. 1 ustawy może stanowić podstawę prawną do prowadzenia przez samorząd województwa ewidencji NPDN o zasięgu wojewódzkim /ponadpowiatowym/?

Art. 82 ust. 1 ustawy musiałby być stosowany odpowiednio do NPDN o zasięgu wojewódzkim tzn. norma art. 82 ust. 1 miałaby być dostosowana do NPDN. Czynność dostosowania oparta byłoby jednak na domniemaniu, że intencją ustawodawcy było aby przepisy rozdziału 8 ustawy /w tym art. 82 ust. 1/ stosowane były odpowiednio do NPDN, ponieważ w art. 77a ust. 3 zdanie drugie występuje określenie „stosuje się” a nie określenie „stosuje się odpowiednio”. Przy ustalaniu sposobu dostosowania normy art. 82 ust. 1 do NPDN niezbędne staje się wykorzystanie zasad wykładni systemowej i funkcjonalnej /uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2001 r. I KZP 50/00; M.Hauser „Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące”, PPIA 2005, t. LXV, s. 159/.

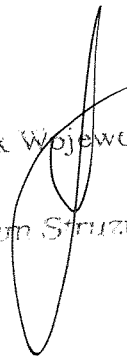
W doktrynie wyszczególnia się szereg etapów wykładni przepisów odsyłających z zastrzeżeniem „odpowiedniości” mającej na celu rekonstrukcję poszukiwanej normy prawnej. W szczególności w procesie wykładni dokonuje się oceny stanu uregulowania badanych stosunków według przepisów prawnych je normujących i oceny, w jakim zakresie brakuje dla danych przypadków jakiegoś uregulowania, a także oceny przydatności przepisu odniesienia do badanych stosunków oraz czy i ewentualnie w jakim zakresie konieczne są jakieś zmiany przepisu odniesienia, sprawdzenie czy ewentualnie zmodyfikowany i „dostosowany” przepis nadaje się do badanych stosunków. Na każdym etapie wykładni interpretatorowi przysługuje swoboda interpretacyjna i duży margines decyzyjny /M.Hauser „Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące”, PPIA 2005, t. LXV, s. 159-162/.

22. Z wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu wynika wymóg jasnego i precyzyjnego określenia kompetencji organów władzy publicznej. Kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa /wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. K 4/06/. Kompetencji nie można domniemywać /orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1986 r. P 2/86; uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r. W. 7/94; wyrok TK z 22 maja 2007 r. K 42/05; postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r. Ts 216/04/. Przepisy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły /wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r. K 20/01/.

23. Wywodzenie z art. 82 ust. 1 ustawy w drodze wykładni i domniemania kompetencji samorządu województwa w zakresie prowadzenia ewidencji NPDN jest niezgodny z konstytucyjną zasadą legalizmu i wynikającym z niej wymogiem jasnego i precyzyjnego określenia kompetencji organów władzy publicznej w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Organy administracji publicznej są obowiązane do interpretowania prawa w zgodzie z przepisami

Konstytucji RP /wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 listopada 2007 r. IV SA/Po391/07/.

Marszałek Województwa
Adam Struzik



Załączniki: 4 odpisy pisma