

Warszawa, dnia 20 marca 2003 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Powiatu Wałbrzyskiego, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (wspólna sygn. akt – K. 1/03)

Stosownie do zlecenia z dnia 9 stycznia 2003 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Powiatu Wałbrzyskiego o stwierdzenie niezgodności § 1 oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz. U. nr 93, poz. 821) z :

- 1) art. 3 oraz art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn.zm), zwanej dalej „ustawą”,
- 2) art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) oraz
- 3) art. 15 ust. 2, art. 16 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane w oparciu o wadliwą pod względem treści i formy uchwałę Rady Miasta Wałbrzycha. Wojewoda Dolnośląski orzekł bowiem nieważność § 5 tej uchwały, dotyczącego powołania organów przeprowadzających konsultacje z zainteresowaną społecznością oraz ustalających wynik tej konsultacji. Nadto Wnioskodawca podnosi, że naruszony został ustawowy trzymiesięczny termin oczekiwania na opinię od organów zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Według ustawy, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony po upływie tego terminu.

* *
*

1. Podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia Rady Ministrów stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice z własnej inicjatywy. **Ewentualne „oddolne” inicjatywy w tym zakresie, poprzedzające wydanie rozporządzenia na podstawie cytowanego przepisu, nie mają wpływu na ocenę legalności tego**

aktu prawnego. Uwaga powyższa odnosi się także do uchwały Rady Miasta Wałbrzycha, zmierzającej do połączenia powiatów wałbrzyskiego i miasta na prawach powiatu Wałbrzych.

Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy Rada Ministrów może wydać rozporządzenie w sprawach, o których mowa w art. 1, **także na wniosek** zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy. Ocena zasadności wniosku należy, oczywiście, do Rady Ministrów.

2. Zgodnie z przepisami art. 3a ust. 1 ustawy, wydanie rozporządzenia w sprawie m. innymi łączenia powiatów wymaga:

a) zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatów i rady powiatu. Wspomniane opinie mają być poprzedzone przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami;

b) zasięgnięcia dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw w przypadku, gdy zmiana granic powiatów narusza granice województw.

W razie niewyrażenia wymaganej opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię uznaje się, że wymaganie zasięgnięcia opinii zostało spełnione.

3. Z treści wniosku nie wynika, że minister właściwy do spraw administracji publicznej zaniechał zasięgnięcia opinii Rady Miasta na prawach powiatu Wałbrzych i Rady powiatu wałbrzyskiego. Wnioskodawca twierdzi natomiast, że nie został spełniony drugi warunek wydania rozporządzenia w przedmiotowej sprawie, jakim jest uprzednie przeprowadzenie przez zainteresowane rady konsultacji z mieszkańcami. **Zarzut ten wydaje się zasadny, ponieważ została przeprowadzona tylko konsultacja z mieszkańcami miasta Wałbrzycha. Mieszkańcy zaś gmin powiatu Wałbrzyskiego nie mieli okazji wypowiedzieć się w sprawie połączenia obu powiatów.**

4. **Bezpodstawny jest natomiast zarzut naruszenia art. 3b ust. 2 ustawy, dotyczącego terminu** wyrażenia opinii. Przepis ten bowiem określa, przez odesłanie do art. 3a ust. 3 ustawy, trzymiesięczny termin, po upływie którego wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony w przypadku, **gdy rozporządzenie ma**

być wydane na wniosek rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy (art. 3 ust. 2). Tymczasem, jak już wspomniałem, zaskarżone rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy.

5. Połączenie miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim nie narusza postanowień art. 15 ust. 2 ani art. 16 Konstytucji. Dokonana w ten sposób zmiana w podziale terytorialnym kraju na powiaty jest zabiegiem dopuszczalnym. Przyjęcie przeciwnego założenia oznaczałoby wyłączenie możliwości podejmowania jakichkolwiek decyzji korekcyjnych także wtedy, gdy za połączeniem powiatów przemawiają w sposób zdecydowany istniejące „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe” oraz zwiększona zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego powstała w wyniku połączenia. **W opiniowanym przypadku domniemanie racjonalności działania Rady Ministrów uzasadnia wniosek, że takie właśnie przesłanki legły u podstaw zaskarżonej decyzji tego organu.**

6. Zgodnie z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością. Brak konsultacji z mieszkańcami gmin powiatu wałbrzyskiego w sprawie połączenia powiatu wałbrzyskiego z miastem na prawach powiatu Wałbrzych **jest uchybieniem naruszającym postanowienie art. 5 EKST.** Wymagają jednak wyjaśnienia motywy działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który w danej sprawie nie wyegzekwował od zainteresowanej rady powiatu wałbrzyskiego przeprowadzenia konsultacji.

7. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca pozostawił Radzie Ministrów „daleko idącą swobodę w kreowaniu powiatów” (...). Z tego względu ingerencja „władzy sądowniczej w takie decyzje może następować tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy dochodzi do oczywistego naruszenia prawa”. (J. Oniszcuk: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie T.K. Zakamycze 200 r. s. 729-730). **Stanowisko Trybunału w tej kwestii stanowi argument uzasadniający oddalenie zarzutów Wnioskodawcy dotyczących naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 3 ustawy.**

8. Podniesiony przez Wnioskodawcę zarzut wadliwości uchwały Rady Miasta Wałbrzych w sprawie przeprowadzenia konsultacji został uznany w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego, za nieistotny, nie skutkujący „orzeczeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości”. Należy dodać, że określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami powiatu należy do kompetencji rady powiatu (art. 3d ustawy).

Reasumując dotychczasowe wywody należy stwierdzić, że nie jest bezpodstawny jedynie zarzut nieprzeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami powiatu wałbrzyskiego. **Brak konsultacji pozostaje w opozycji do art. 3a ust. 1 ustawy oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.**

Sporządził: Witold Pawełko