

Warszawa 6 kwietnia 1999 r.

Opinia prawna

na temat: zasadności wystąpienia Rady Miejskiej w Brzezinach z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów dotyczących samorządu powiatowego z przepisami Konstytucji RP.

Uchwałą Nr III/18/98 z dnia 18 grudnia 1998 r. Rada Miejska w Brzezinach postanowiła wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów dotyczących samorządu powiatowego z przepisami Konstytucji RP.

We wniosku, stanowiącym załącznik do Uchwały Rada Miejska wnosi o:

1. stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
2. stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) z art. 3 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.),
3. stwierdzenie niezgodności treści cz. V Województwo łódzkie poz. 6 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Przechodząc do analizy poszczególnych zarzutów należy zważyć co następuje:

Ad:1)

Jak wynika z art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zmiana granic województw, w tym związana z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów, następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii organów jednostek samorządu terytorialnego, którego zmiana dotyczy.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast:

"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.**"

Sprzeczność art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z art. 92 ust. 1 Konstytucji ma polegać - zdaniem wnioskodawców - na tym, że art. 5 ani żaden inny przepis ustawy nie zawiera wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Obowiązek zasięgnięcia opinii organów jednostek samorządu terytorialnego nie spełnia - według Rady Miejskiej w Brzezinach - tego wymogu, odnosi się bowiem do procedury podjęcia aktu, nie zaś jego treści i nie stanowi wytycznej w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustawodawca - jak podnoszą dalej wnioskodawcy - uchwalając ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa znał treść ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i nie odesłał w sposób wyraźny do jej treści w zakresie wytycznych dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia lub znoszenia powiatów. Przyjmując racjonalność ustawodawcy należy uznać, że uczynił to świadomie, dziwi więc brak wypełnienia dyspozycji art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do analizy prawnej zgłoszonego zarzutu należy na wstępie podzielić słuszność twierdzenia, że ustawodawca celowo ograniczył swobodę kształtowania treści rozporządzeń czyniąc je aktami w większym niż poprzednio stopniu instrumentalnymi. Istnieje w tej mierze zgodność stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu (trafnie powoływanej przez wnioskodawców), że organ kontrolujący dzięki owym wytycznym ma możliwość kontroli czy akt wykonawczy jest zgodny z zamiarem ustawodawcy, czy regulacja objęta rozporządzeniem poszła w kierunku wskazanym w delegacji ustawowej.

Bezsporne jest, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści

aktu. Wynika to bowiem wprost z brzmienia art. 92 Konstytucji. Pozostaje tylko w omawianej sprawie ocena, czy spełnia ten wymóg upoważnienie zawarte w art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Moim zdaniem, nie spełnia. Upoważnienie to zawiera określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania. Należy podzielić słuszność poglądu, iż wymóg zasięgnięcia opinii organów jednostek samorządu terytorialnego nie może być uznany za wytyczne dotyczące treści aktu, bowiem odnosi się do procedury jego uchwalania.

W każdym razie obecne brzmienie upoważnienia na pewno nie gwarantuje możliwości kontroli czy akt wykonawczy jest zgodny z zamiarem ustawodawcy, czy regulacja poszła w kierunku wskazanym w delegacji. Ani zamiar ani kierunek nie został bowiem wskazany.

Ad:2)

W rozporządzeniu z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów Rada Ministrów utworzyła powiaty, określiła ich nazwy, siedziby władz i gminy wchodzące w ich skład, wymienione w załączniku do rozporządzenia. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Zdaniem wnioskodawców zachodzi niezgodność przywołanego rozporządzenia z art. 3 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym z następujących powodów:

W art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic. Przepis art. 3 wszedł w życie w dniu ogłoszenia (art. 93 ustawy o samorządzie powiatowym) tj. 18 lipca 1998 r. Zdaniem wnioskodawców nie było możliwe wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia powiatów bez uprzedniego wydania aktu określającego procedurę przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic.

Przechodząc do opinii prawnej odnośnie przedstawionej kwestii należy na wstępie stwierdzić, że rzeczywiście w dacie wydania Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów Rada Ministrów nie ustaliła na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic.

Rozporządzenie w tej sprawie nie zostało opublikowane do chwili obecnej.

Analiza stanu prawnego w omawianej kwestii uprawnia do podzielenia słuszności poglądu, że rozporządzenie w sprawie tworzenia powiatów nie musiało być poprzedzone wydaniem rozporządzenia w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określenia ich granic.

Rozporządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic nie mogłoby przecież zawierać żadnych dodatkowych kryteriów tworzenia powiatów. Zostały one określone w ustawie o samorządzie powiatowym, w jej art. 3 ust. 1. Po drugie kryteria te nie mogłyby być ustalone przez Radę Ministrów w rozporządzeniu w sprawie zasad i trybu postępowania w sprawie składania wniosków (...), gdyż byłoby to przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Tak więc reasumując, zważywszy materię jaką miało regulować rozporządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic, nieukazanie się tego aktu wykonawczego przed wydaniem rozporządzenia o utworzeniu powiatów nie stanowi naruszenia prawa. Innymi słowy, nie zachodzi - moim zdaniem - niezgodność rozporządzenia w sprawie utworzenia powiatów z art. 3 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ad:3)

Zdaniem wnioskodawców niezgodność rozporządzenia o utworzeniu powiatów z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przejawia się w utworzeniu powiatu łódzkiego wschodniego z siedzibą władz w Łodzi, obejmującego miasto Brzeziny oraz gminy Andrespol, Brójce, Brzeziny, Dmosin, Jeżów, Koluszki, Nowosolna, Rogów, Rzgów i Tuszyń. Utworzony powiat łódzki wschodni absolutnie nie obejmuje - jak twierdzi Rada Miejska w Brzezinach - obszarów, które łączą więzi społeczne i gospodarcze. Wręcz przeciwnie - zdaniem wnioskodawców - interesy wchodzących w skład powiatu gmin są rozbieżne. Dodatkową okolicznością wskazywaną przez odwołujących się jest fakt, iż w starym podziale administracyjno-terytorialnym kraju gminy te należały do trzech województw: łódzkiego, skierniewickiego i

piotrkowskiego i nie występowały między nimi społeczne i gospodarcze więzi. Ponadto sztuczność utworzonego powiatu podkreśla jeszcze jego nazwa, która nie kojarzy się z terenem, który obejmuje a siedziba władz znajduje się poza obszarem powiatu.

Odnosnie tego zarzutu należy zaznaczyć, że ocena zgłoszonych wątpliwości, dotyczących istniejących więzi społecznych i gospodarczych przekracza ramy opinii prawnej. Można jedynie ograniczyć się do przywołania w tym miejscu art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika, iż powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Przy tworzeniu, łączeniu podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych.

Dla oceny niezgodności zapisu zawartego w treści cz. V poz. 6 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów, z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym decydujące znaczenie ma rozstrzygnięcie czy nowoutworzony powiat łódzki wschodni stanowi taki obszar możliwie jednorodny, ze względu na wymienione kryteria. Jeżeli tak to nie można mówić o niezgodności. Uprawnieni do oceny tej kwestii są natomiast nie prawnicy a specjaliści z innych dziedzin (demografii, geografii et.), z którymi zapewne sprawa była konsultowana, tak aby doszło do utworzenia obszaru możliwie jednorodnego według kryteriów określonych w ustawie.

Opracowała: Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk