

**Uchwała Nr 258 / XXXVI / 2006
Rady Powiatu Bydgoskiego
z dnia 23 marca 2006 r.**

w sprawie: wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78 poz. 483) Rada Powiatu Bydgoskiego uchwała, co następuje:

**Rada Powiatu Bydgoskiego
uchwała, co następuje:**

§ 1

Wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że: art. 4, art. 4a, art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami) oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

są niezgodne z:

- art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3 oraz art. 163 i 165 Konstytucji RP,
- art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego,
- Preambuła Konstytucji RP, w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości

oraz stwierdzenie, że:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. Nr 86, poz. 944 z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. Nr 86, poz. 943 z późn. zm.)

są niezgodne z :

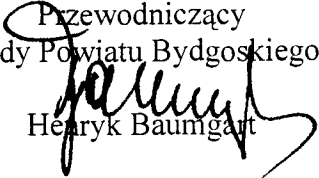
- art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163, art. 165 Konstytucji RP,
- art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego,
- art. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.),
- art. 1, art. 3, art. 3a i art.3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- Preambułą Konstytucji RP, w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

§ 2

Wykonanie Uchwały wraz z prawem do udzielenia pełnomocnictwa procesowego powierzyć Zarządowi Powiatu Bydgoskiego.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Powiatu Bydgoskiego

Henryk Baumgart

UZASADNIENIE

W art. 4, art. 4a, i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. Nr 86 poz. 943 z późn. zm.) został uregulowany mechanizm zmiany granic gmin oraz granic powiatów.

W ocenie Rady Powiatu Bydgoskiego, wskazane przepisy ustaw normujące procedurę zmiany granic gmin oraz powiatów stoją w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności z zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa. Kwestionowane przepisy dopuszczają zupełną dowolność Rady Ministrów w kształtowaniu podziału administracyjnego kraju, bowiem ustawodawca ustalając kryteria zasad podziału posłużył się pojęciami nieostrymi, niedookreślonymi, które nie mają ugruntowanego znaczenia w świadomości prawnej, a to z kolei daje podstawy dowolnego kształtowania ich treści. W takim przypadku przepisy proceduralne powinny wymuszać przeprowadzenie rzetelnych analiz konkretnej sytuacji, w jakiej pojawia się inicjatywa zmiany granic, a także – w przypadku sporu – ocenę powodów, jakie stanowią podstawę wniosku i ich wagę z punktu widzenia konstytucyjnych praw i wolności samorządu terytorialnego.

Nie jest nawet jasne, kiedy następuje wszczęcie procedury, nie określono dostatecznie jasno obowiązków uczestników postępowania w sprawie zmiany granic (ani w ustawach, ani w rozporządzeniach).

Nieostre kryteria dokonywania zmian w podziale terytorialnym powodują, iż zmian można dokonać niezwykle łatwo, bez żadnego konstytucyjnie uzasadnionego celu, dla doraźnych interesów politycznych. Podważa to zaufanie jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada lojalności państwa wobec obywatela a także wobec społeczności lokalnych – wspólnot samorządowych). Zasada ta opiera się na założeniu określonej pewności prawa i przewidywalnym postępowaniu organów państwa, tymczasem łatwa i często nieprzygotowana a nawet niespodziewana zmiana granic uniemożliwia społeczności lokalnej i władzom samorządowym zarządzanie w sposób przewidywalny sprawami publicznymi o charakterze lokalnym, w tym programowanie rozwoju powiatu. Niejasne kryteria podziału oraz brak wyraźnego określenia poszczególnych etapów procedury zmiany granic stoją w sprzeczności z zasadą praworządności formalnej i

legalności (art. 7 Konstytucji), a także z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Istotnemu naruszeniu ulega zasada samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Samodzielność ta wyraża się w posiadaniu określonej podmiotowości, własnych zadań, wyodrębnienia majątkowego i organizacyjnego, samodzielności finansowej. Ustawowe ograniczenia samodzielności samorządu muszą znajdować uzasadnienie konstytucyjne. Poprzez nieuzasadnioną zmianę granic jednostek samorządu terytorialnego pozbawia się je najczęściej terenów najatrakcyjniejszych majątkowo, co wpływa negatywnie na zdolność wykonywania zadań publicznych.

Delegacje ustawowe do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów a art. 3b ust. 4 ustawy powiatowej oraz art. 4b ust. 4 ustawy gminnej nie zawierają wytycznych dotyczących treści przekazanych Radzie Ministrów od uregulowania, co stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z poglądem utrwalonym w doktrynie prawa publicznego, korporacje terytorialną tworzą trzy czynniki: ludność (obywatele), władza oraz terytorium. Ludność jest czynnikiem konstytutywnym każdej jednostki samorządu terytorialnego (także państwa), stanowiąc *ex lege* korporację prawa publicznego (art. 16 Konstytucji). Przynależność do wspólnoty wynika z mocy prawa. Istota prawa do przynależności do wspólnoty samorządowej została sformułowana w art. 16 ust. 1 Konstytucji. Organy powiatu reprezentują zawsze konkretną wspólnotę samorządową, w jej imieniu i na jej rzecz podejmując działania w sferze prawa publicznego, dla zaspokojenia interesu lokalnego i zbiorowych potrzeb miejscowej społeczności (art. 163 i 166 Konstytucji, także art. 3 EKST).

Procedura zmiany granic zawarta w zaskarżonych przepisach stanowi prostą kontynuację prawa PRL, kiedy zmiany granic dotyczyły wyłącznie struktury podziału administracyjnego państwa, zaś czynnik społeczny i publiczno-prawny (status powiatu jako wspólnoty samorządowej – art. 16 Konstytucji, art. 3 EKST) nie miał oparcia w Konstytucji PRL. Te nowe wartości znalazły odzwierciedlenie w ustawach konstytucyjnych przyjętych po przełomie 1989r., co podkreśla zwłaszcza tekst Preambuły oraz art. 16 ust. 1 Konstytucji z 1997r. Tymczasem poprzez zaskarżone przepisy ustaw pozwalające na łatwą zmianę granic powiatu, bez uzasadnienia żadnymi istotnymi wartościami interesu publicznego, zostaje poświęcona istotna wartość polegająca na utrzymaniu spójności (spójności) danej wspólnoty samorządowej (gminnej lub powiatowej) oraz prawo obywatela do przynależności do konkretnej wspólnoty samorządowej, tej właśnie, do której należy i z którą wiąże swoje plany życiowe, nieraz na całe życie, a także swoje zachowania obywatelskie, w tym – wykonuje prawa polityczne. Rada Powiatu Bydgoskiego wyraża pogląd, że te wartości, poświęcane przy zmianie granic gmin i powiatów, choć nie mają charakteru absolutnego, powinny być brane pod uwagę i poważnie

rozważane w trakcie procedury zmiany granic. Obecne przepisy nie zapewniają takiego traktowania tych czynników.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że zaskarżane przepisy nie przewidują drogi sądowej do ochrony statusu społeczności lokalnej (wspólnoty samorządowej), gdy naruszenie tego statusu następuje poprzez zmianę granic gminy i odcięcie części mieszkańców od ich dotychczasowej wspólnoty samorządowej. Możliwe jest wtedy jedynie złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże postępowanie kontrolne w sprawie zgodności z prawem zmiany granic wymaga procedury o innych cechach, w ramach której możliwe byłoby szczegółowe przeanalizowanie materiałów oraz przesłanie kolejnych etapów postępowania w sprawie. W przekonaniu Rady Powiatu Bydgoskiego oznacza to, że naruszony został art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKST. W takim stanie rzeczy rada Powiatu Bydgoskiego uznała za konieczne zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw i rozporządzeń, w zakresie określonym w § 1 niniejszej Uchwały.

PRZEWODNICĄCY
Rady Powiatu Bydgoskiego
[Podpis]
[Data]