

**Uchwała Nr XXXI/331/2002
Rady Miejskiej Kostrzyna
z dnia 21 lutego 2002 roku**

w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (DZ.U. nr 156, poz. 1819) z Konstytucją RP oraz ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DZ.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.)

Na podstawie art. 18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591) oraz art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwala się co następuje:

§ 1

Rada Miejska występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (DZ.U. nr 156, poz. 1819) z Konstytucją RP oraz ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DZ.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

§ 2

Uzasadnienie §1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały

§ 3

Udziela się umocowania Przewodniczącemu Zarządu Miasta do działania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

- 2 -

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Miasta.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

Anna Żytkowiak

**Załącznik do
Uchwały Nr XXXI/331/2002
Rady Miejskiej Kostrzyna
z dnia 21 lutego 2002 roku**

**Uzasadnienie wniosku o stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego
z Konstytucją RP**

Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, opublikowanego w Dzienniku Ustaw nr 116, pod pozycją 1241 z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2002 r. dotychczasowy obszar Miasta Kostrzyna powiększony został o obszar wsi Szumiłowo.

W dniu 31 grudnia 2001 r. ogłoszone zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniające § 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz.U. nr 156, poz. 1819) w ten sposób, że wejście w życie wyżej przytoczonego rozporządzenia z dnia 29 września 2001 r. w części dotyczącej przyłączenia wsi Szumiłowo do miasta Kostrzyna (§ 1 pkt 2 lit. b) przesunięte zostało na dzień 1 stycznia 2004 r.

Zdaniem wnioskodawcy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. jest niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DZ.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.) oraz z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z dyspozycją art 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie minimum po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Od tej ogólnej zasady ustawodawca uczynił wyjątek dopuszczając w ust. 2 cytowanego przepisu krótszy termin *vacatio legis*, jeśli wynika to z uzasadnienia ważnym interesem państwa i nie kłóci się z zasadami państwa demokratycznego.

Kwestionowane rozporządzenie opublikowane zostało w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 2001 r., a terminem jego wejścia w życie był dzień ogłoszenia. Faktycznie Dziennik Ustaw Nr 156 dotarł do Urzędu Miasta Kostrzyna w dniu 17 stycznia 2002 r. Treść rozporządzenia mogła więc dotrzeć do jego bezpośrednich adresatów, t.j. mieszkańców miasta Kostrzyna i wsi Szumiłowo najwcześniej w dniu 2 stycznia 2002 r., a więc już po jego wejściu w życie. Nie bez znaczenia dla sprawy jest to, iż przez okres od dnia publikacji wcześniejszego rozporządzenia w tej sprawie (z dnia 29 września 2001 r.) czyli od dnia 12 października 2001 r. zainteresowane strony przyjmowały stan ustalony w tym rozporządzeniu jako ustalony kierunek zmian legislacyjnych. Zmiany te ze względu na regulację wielości zagadnień wymagały podjęcia czynności przygotowujących ich ostateczne wejście w życie. W związku z powyższym miasto Kostrzyn zainicjowało proces związany z przejęciem od Gminy Boleszkowice mienia komunalnego wchodzącego w skład obrębu wsi Szumiłowo, dokumentacji oraz wszelkich spraw administracyjnych i cywilnoprawnych.

- 2 -

Zarząd Miasta powołał zespół mający przygotować przejęcie wsi Szumiłowo, nastąpiła wymiana korespondencji pomiędzy Kostrzynem a Gminą Boleszkowice dotycząca ustalenia harmonogramu bezkolizyjnego przejęcia agend, Rada Miejska w Kostrzynie podjęła uchwałę nr XXIX/307/2001 w sprawie porozumienia dotyczącego przekazania mienia obrębu wsi Szumiłowo, adekwatną uchwałę zamierzała podjąć Rada Gminy Boleszkowice. Z odpowiednim wyprzedzeniem poinformowano instytucje znajdujące się na terenie Miasta Kostrzyna o ustalonej zmianie granic i konieczności przygotowania się do niej z dniem 1 stycznia 2002 r. (Poczta Polska, Telekomunikacja Polska S.A., Zakład Energetyczny). Zmiana granic wpłynęła także na Budżet Miasta na rok 2002 zarówno po stronie wydatków jak i dochodów. Z braku informacji o przesunięciu terminu wejścia w życie zmian granic podjęto także czynności faktyczne i w dniu 2 stycznia 2002 r. służby miejskie rozpoczęły oczyszczanie dróg i chodników we wsi Szumiłowo. Ponieważ zmiana granic gmin wiązała się także ze zmianami granic powiatów oraz województw, tak więc i na tych szczeblach podjęto czynności mające na celu sprawne wprowadzenie zmian w planowanym terminie t.j. z dniem 1 stycznia 2002 r., czego potwierdzeniem jest pismo Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Zielonej Górze z dnia 20 grudnia 2001 r., znak DW-7651-5/01, w sprawie przejścia radnego wybranego w okręgu wyborczym, do którego należy wieś Szumiłowo do składu Rady Miejskiej w Kostrzynie.

Rada Ministrów odstępując od zasady 14-dniowego *vacatio legis* powinna uzasadnić to ważnym interesem państwa. W komunikacie z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 28 grudnia 2001 r. jako uzasadnienie przyjętych rozwiązań podano konflikty społeczne jakie wywoływały planowane zmiany, cyt.: „Zmiany granic (...), chociaż stanowią realizację inicjatyw tamtejszych środowisk, nadal wywołują kontrowersje wśród społeczności lokalnych...” Uzasadnienie Rady Ministrów stoi w sprzeczności z wcześniej zajęтым stanowiskiem przez członka Rządu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyrażonym w piśmie z dnia 30 listopada 2001 r., skierowanym do Posła na Sejm RP Stanisława Kopeć w odpowiedzi na jego interwencję, cyt.: „Na podstawie szczegółowej analizy załączonych do spraw wniosków konsultacji społecznych, dokumentów geodezyjno-kartograficznych, opinii i stanowisk zainteresowanych rad gmin i powiatów oraz wojewodów uznano, że wnioskowana zmiana granic gmin jest uzasadniona.”

Celem Rady Ministrów, jak podano w cytowanym komunikacie było „uspokojenie nastrojów”, jednak osiągniętym efektem było właśnie wywołanie wielkiego wzburzenia. Po otrzymaniu wiadomości o przesunięciu daty zmiany granic gmin, która nie dotarła do Szumiłowa oficjalną drogą, lecz za pośrednictwem mediów, oburzeni mieszkańcy niezwłocznie wystosowali w dniu 2 stycznia 2002 r. protest do Prezesa Rady Ministrów i zwrócili się do Burmistrza Miasta Kostrzyna o pomoc.

Przyłączenie wsi Szumiłowo było zgodne z wolą jej mieszkańców, co dobitnie odzwierciedlają wyniki przeprowadzonych konsultacji – 88,5% osób biorących udział w konsultacjach opowiedziało się za przyłączeniem do Kostrzyna.

- 3 -

Interes mieszkańców Szumiłowa we włączeniu do miasta Kostrzyna poparty jest racjonalnymi przesłankami: położeniem Szumiłowa w odległości 600 metrów od granic Kostrzyna oraz powiązaniem zawodowo – bytowymi (zatrudnienie, szkoły, żłobek, przedszkole, służba zdrowia, poczta, dworzec PKP i PKS). Sołectwo Szumiłowo faktycznie od kilkudziesięciu lat tworzy jeden organizm z Miastem Kostrzynem.

Interes mieszkańców Szumiłowa oraz samego Miasta wykazano we wniosku z dnia 24 maja 2001 r. złożonym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji po spełnieniu wszelkich wymogów formalnych. Zmiana granic z dniem 1 stycznia 2002 r. nie budziła więc protestów społeczności lokalnej, będącej adresatami rozporządzenia i w żaden sposób nie naruszała ich interesu. Nie mógł być także zagrożony ważny interes państwa.

Organ wydający akt normatywny dokonuje oceny czy i jakie interesy państwa mogą być zagrożone. Musi jednak przyjąć odpowiednią wagę okoliczności, które uwzględnia i zachować odpowiednie proporcje, tzn. porównać skutki odejścia od ustalonej zasady (w przypadku wnioskodawcy zasady odpowiedniego *vacatio legis*) do ważności interesów, które chce chronić stosując wyjątek. Ważny interes państwa nie może być sprowadzany do interesu jednostek, bądź innych grup nacisku. W ocenie wnioskodawcy wejście w życie zmian granic miasta Kostrzyna nie mogło naruszyć zasadniczych wartości składających się na pojęcie ważnego interesu państwa, a należą do niego kategorie tej wagi co obronność czy bezpieczeństwo.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zastosowanie krótszego *vacatio legis* nie może także kłócić się z zasadą demokratycznego państwa prawnego ukonstytuowaną w art. 2 Konstytucji RP, a zasada zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających na treść zasady wyrażonej w powoływanym przepisie Konstytucji RP.

Długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Daje również jego adresatom pewność stanowienia prawa, zaufanie do państwa oraz podstawy bezpieczeństwa prawnego.

Wejście w życie zmiany rozporządzenia o zmianie granic dzień po jego ogłoszeniu nie dało możliwości ani zapoznania się z nim głównych adresatów t.j. mieszkańców Miasta Kostrzyna i wsi Szumiłowo, ani wstrzymania daleko posuniętych przygotowań do wdrożenia w życie pierwotnie planowanego stanu prawnego. Przestrzeganie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której następuje zmiana już wydanych przepisów, które znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Bez znaczenia jest tu fakt, iż nie były to jeszcze przepisy obowiązujące, bowiem dzień wejścia w życie należy przyjąć jako cezurę zakończenia procesu przyłączenia Szumiłowa. Data 1 stycznia 2002 oznaczała, iż wszelkie sprawy wsi Szumiłowo powinny z tą datą przejść w całości z zakresu działania gminy Boleszkowice, do zakresu działań Miasta Kostrzyna.

Proces ten jest złożony z wielu zagadnień i aby zapobiec bezwładowi kompetencyjnemu i niepewności co do sytuacji prawnej mieszkańców Szumiłowa powinien być zakończony w dniu wejścia w życie przepisów, a nie dopiero rozpoczęty. Zadaniem szczególnej wagi było przekazanie mienia komunalnego oraz przekazanie spraw administracyjno – cywilnych mieszkańcom. Zgodnie z powyższym data 1 stycznia 2002 r. tak została zinterpretowana przez wnioskodawcę, a opublikowanie rozporządzenia z dnia 29 września 2001 r. przyjęto jako upoważnienie do wszczęcia odpowiednich procedur zgodnie z zakresem działania wnioskodawcy.

Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż sam fakt ogłoszenia rozporządzenia z dniem 12 października 2001 r. upoważniał wnioskodawcę do realizacji praw i obowiązków zgodnie z zakresem jego działania wynikającym z Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Podstawą tworzenia prawa powinno być dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia racjonalnego planowania działań przez adresatów norm prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa zmian nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, przekreślających wcześniej ustalony kierunek legislacyjny narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (DZ.U. nr 156, poz. 1819) bez zachowania 14-dniowego *vacatio legis*, ogłoszonego dzień przed jego wejściem w życie, w opinii wnioskodawcy jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ nie było uzasadnione ważnym interesem państwa. Działanie takie łamie także zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego, będących implikacją zasady demokratycznego państwa prawa. Tym samym rozporządzenie powyższe stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

Działanie Rady Ministrów naruszające ustawę, w granicach których zobowiązane są działać wszystkie podmioty prawa, w tym organy władzy wykonawczej, narusza także art. 7 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi bowiem, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ponieważ przy wydaniu rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. Rada Ministrów naruszyła zasady demokratycznego państwa prawa poprzez działanie wbrew przepisom ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych niektórych aktów prawnych, czym naruszyła art. 2 i 7 Konstytucji RP wniosek jest w pełni uzasadniony.