

80/7/A/2006

WYROK

z dnia 18 lipca 2006 r.

Sygn. akt U 5/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący

Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 5 grudnia 2005 r. i 18 lipca 2006 r.:

1) wniosku Rady Powiatu Wielickiego o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz. U. Nr 134, poz. 1248) z:

a) art. 2, art. 7 i art. 15 Konstytucji,

b) preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

c) art. 3 i art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), i w konsekwencji także z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji,

d) art. 4 i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),

2) wniosku Rady Gminy Kłaj o zbadanie zgodności przepisu powołanego w punkcie 1 z:

a) art. 7 i art. 15 ust. 2 Konstytucji,

b) preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

c) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), i w konsekwencji także z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji,

d) art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),

e) art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.),

3) wniosku Rady Gminy Raciąż o zbadanie zgodności § 1 pkt 4a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 lipca 2006 r. w Dz. U. Nr 134, poz. 948.

granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 169, poz. 1767) z:

- a) art. 2, art. 7, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 92 ust. 2 Konstytucji,
- b) art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),

o r z e k a:

1. Paragraf 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz. U. Nr 134, poz. 1248) jest zgodny:

– z art. 2, art. 7 i art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

– z art. 3 i art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

– z art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128),

– z art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).

2. Paragraf 1 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

3. Paragraf 1 pkt 4a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 169, poz. 1767) jest zgodny:

– z art. 2, art. 7, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 92 ust. 2 Konstytucji,

– z art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 12 grudnia 2003 r. pełnomocnik Rady Powiatu Wielickiego złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz. U. Nr 134, poz. 1248; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 15 Konstytucji, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości, art. 3 i art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty

Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKST, Karta), i w konsekwencji także z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.).

Zaskarżonym przepisem Rada Ministrów ustaliła w województwie małopolskim, w powiecie bocheńskim granice gminy Bochnia i w powiecie wielickim granice gminy Kłaj – poprzez wyłączenie z gminy Kłaj dotychczasowego obszaru wsi Stanisławice i włączenie go do gminy Bochnia.

Swój wniosek Rada Powiatu Wielickiego uzasadniła następująco.

Powiat jest zarówno wspólnotą samorządową, jak i odpowiednim terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; dalej u.s.p.), a w związku z tym, do zakresu działania powiatu należy dbałość o szeroko pojęte prawa wspólnoty samorządowej, na całym obszarze powiatu. Wynikają one także z art. 3 ust. 3 u.s.p., który stanowi o poszanowaniu przy zmianie granic powiatu układu osadniczego i przestrzennego, o konieczności uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz o zapewnieniu zdolności wykonywania zadań publicznych, w konsekwencji, zmiana terytorium powiatu, dokonana z naruszeniem przepisów prawa, narusza też zdolność powiatu do wykonywania zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.p. Rada Powiatu Wielickiego oraz jej członkowie wspólnoty samorządowej zostali pozbawieni możliwości uczestnictwa w procesie zmiany granic powiatu (art. 4, art. 4a i art. 4b u.s.g.). Nadto rozporządzenie z 2003 r. w zaskarżonej części wydane zostało z naruszeniem procedur regulujących kwestie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w przypadku, gdy zmiany granic gmin naruszają granice powiatów. W szczególności powiatowi wielickiemu przysługiwało prawo do przeprowadzenia konsultacji ze społecznością gminy Kłaj. Zdaniem wnioskodawcy prawo rady do uczestniczenia w procesie zmiany granic powiatu wynika w szczególności z art. 2 i art. 15 Konstytucji oraz jej preambuły (zasada dialogu społecznego i zasada pomocniczości), a także stanowi podstawę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (art. 3 i art. 4 ust. 6). Bezpośrednio prawo to wynika z unormowań ustawy o samorządzie gminnym – art. 4 i art. 4b oraz z ustawy o samorządzie powiatowym – art. 3, art. 3a i art. 3b. Przepisy te tworzą proceduralną gwarancję możliwości realizowania przez społeczność lokalną przysługujących jej praw bezpośrednio (konsultacje społeczne) oraz poprzez organ stanowiący powiatu, wybrany w demokratycznych wyborach, tj. Radę Powiatu Wielickiego. Tryb prac nad rozporządzeniem z 2003 r., w zakresie objętym wnioskiem, ma istotne wady procedury konsultacyjnej (pominięcie udziału zainteresowanych społeczności lokalnych), pozostawał w sprzeczności z podstawami porządku konstytucyjnego (zasady demokratycznego państwa prawnego i dialogu społecznego, zasada pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej) i ze zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej wynikającymi z przepisów EKST (co w konsekwencji prowadzi także do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z 2003 r. z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji).

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 4, art. 4a i art. 4b) regulują procedurę zmiany granic gmin. Z punktu widzenia wnioskodawcy istotne jest, że w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie zmiany granic gminy na wniosek zainteresowanej rady gminy prawo wymaga opinii odpowiednich rad powiatów (w przypadku gdy proponowana zmiana granic gminy narusza granice powiatów – art. 4b ust. 2 u.s.g.). Nadto, jeżeli proponowana zmiana granic gminy polega na wyłączeniu jednostki pomocniczej gminy i jej włączeniu do sąsiedniej gminy, konsultacje z mieszkańcami mogą zostać ograniczone do mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów

– przeprowadzonymi przez odpowiednie rady powiatów. Natomiast, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. 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 ze zm.), do wniosku o zmianę granic gminy należało dołączyć opinię Rady Powiatu Wielickiego wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami lub informację o przyczynach ich braku (§ 2 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia). Wnioskodawca podkreśla, że w przedmiotowej sprawie nie wyraził opinii w sprawie zmiany granic gminy Kłaj, i w konsekwencji zmiany granic powiatu wielickiego; nie przeprowadził także konsultacji z mieszkańcami gminy Kłaj.

Zarzut naruszenia przez rozporządzenie z 2003 r. art. 7 Konstytucji oparty jest na twierdzeniu, że zostało ono wydane bez dochowania wymaganego przepisami prawa trybu właściwego w przypadku zmiany granic gmin, które łączą się ze zmianą granic powiatu. Rada Ministrów, wydając zaskarżone rozporządzenie, pozbawiła wspólnoty samorządowe powiatu wielickiego i gminy Kłaj prawa wypowiedzenia się w sprawie istotnych przekształceń ustrojowych, przez co naruszyła prawa mieszkańców gminy i powiatu do współdecydowania w sprawach dotyczących tych wspólnot. W procesie podejmowania decyzji dotyczących najbardziej żywotnych spraw bezpośrednio ich dotyczących (art. 3 i art. 4 ust. 6 EKST) organ administracji rządowej potraktował samorząd powiatowy przedmiotowo. Rada Powiatu Wielickiego podkreśliła, że wymóg konsultacji nakazany określonymu podmiotowi oznacza po stronie tego podmiotu jego obowiązek, ale równocześnie po stronie społeczności lokalnej tworzy uprawnienie do żądania, aby podmiot władzy publicznej zasięgał jej zdania i brał je pod uwagę przed wydaniem decyzji. Brak konsultacji mających obligatoryjny charakter oznacza zatem niedochowanie obowiązku, ale także naruszenie uprawnień przysługujących społeczności lokalnej, i w konsekwencji stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Niespełnienie wymogu przeprowadzenia konsultacji narusza także art. 15 w związku z preambułą Konstytucji – zasady pomocniczości i dialogu społecznego.

Wnioskodawca podnosi, iż wydane rozporządzenie stoi w sprzeczności z art. 15 Konstytucji. W art. 15 ust. 1 Konstytucji została ustanowiona zasada decentralizacji władzy publicznej, która polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym – podmiotom kooperacyjnym funkcjonującym w różnych skalach podziału terytorialnego kraju. Decentralizacja jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności). Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 4a i 4b) wynika wprost kompetencja Rady Powiatu Wielickiego do uczestniczenia w różnych formach w procesie zmiany granic gminy Kłaj, będącej jednocześnie zmianą granic powiatu wielickiego. Rada Ministrów, wydając zaskarżony przepis bez możliwości realizacji przez wnioskodawcę ustawowych kompetencji, naruszyła art. 15 ust. 1 Konstytucji. Rada Ministrów przy wydawaniu zaskarżonego rozporządzenia z 2003 r. naruszyła również kryteria określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji poprzez utworzenie podmiotu niespełniającego wymogów w tym przepisie określonych, co prowadzi w konsekwencji do pogwałcenia materialnych treści zasady decentralizacji władzy publicznej.

Wnioskodawca podnosi też, że w aktach postępowania w sprawie zmiany granic gminy Kłaj nie ma żadnych analiz, które pozwoliłyby na ocenę zasadności zmian wprowadzanych w podziale terytorialnym kraju z punktu widzenia kryteriów więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz zdolności wykonywania zadań publicznych.

Wnioskodawca podnosi, że skoro podstawową jednostką podziału zasadniczego jest gmina, interes sołectwa – jednostki pomocniczej, nie może być przedkładany ponad interes gminy i powiatu. Dla powiatu wielickiego, jako zaliczanego do powiatów średniej wielkości (ponad 100 tys. mieszkańców), ukształtowane lokalne więzi społeczne, związki kulturowe stanowią istotny czynnik integrujący wspólnotę samorządową. Odłączenie od tej wspólnoty sołectwa Stanisławice wpłynie negatywnie na funkcjonowanie powiatu jako ukształtowanej całości społecznej, w której różne terytoria wykonują zróżnicowane funkcje. Wnioskodawca nie miał w ogóle możliwości wydania opinii czy przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Kłaj, bo nie został nawet poinformowany o toczącym się postępowaniu w sprawie zmiany granic gminy Kłaj, a o fakcie dokonanej, tj. o zmianie granic dowiedział się z lokalnej prasy.

Zdaniem wnioskodawcy, naruszenie art. 4 u.s.g. przez kwestionowane rozporządzenie z 2003 r. nastąpiło także w kwestii wykonania przez Radę Ministrów delegacji ustawowej z art. 4 ust. 1 u.s.g.. Rada Ministrów dokonała wprawdzie zmiany granic gminy Kłaj i gminy Bochnia (i w konsekwencji powiatu wielickiego oraz powiatu bocheńskiego), lecz ostatecznie nie doszło do ustalenia tych granic. Jest to o tyle istotne, że Rada Ministrów w kwestionowanym rozporządzeniu z 2003 r. nie tylko powołuje się na delegację ustawową z art. 4 ust. 1 u.s.g., zawierającą konkretny obowiązek i nakaz, ale określa w nazwie, iż jest to rozporządzenie „w sprawie ustalenia granic (...) niektórych gmin (...)”. Kwestionowane rozporządzenie z 2003 r. nie stanowi wykonania delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 u.s.g., gdyż dokonuje jedynie przyłączenia do gminy Bochnia, powiat bocheński obszaru wsi Stanisławice, stanowiącego obręb ewidencyjny Stanisławice o powierzchni (...), bez określenia granic nowych gmin. Powyższe jest o tyle zaskakujące, że w innych przepisach rozporządzenia (z jednym wyjątkiem), wprowadzających zmiany granic, poszczególne obszary zostały określone bardzo szczegółowo (obręb ewidencyjny i numery działek).

2. Pismem z 5 listopada 2003 r. pełnomocnik Rady Gminy Kłaj złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (wskazanego również we wniosku Rady Powiatu Wielickiego) jest niezgodny z art. 7 i art. 15 ust. 2 Konstytucji, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości, art. 4 ust. 6 EKST, i w konsekwencji także z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji, art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek ten został połączony z wnioskiem Rady Powiatu Wielickiego celem wspólnego rozpoznania.

Stan faktyczny będący podstawą wystąpienia gminy Kłaj do Trybunału Konstytucyjnego jest tożsamy ze stanem faktycznym przedstawionym we wniosku Rady Powiatu Wielickiego i zarzuty zawarte w obu wnioskach są pod względem prawnokonstytucyjnym tożsame co do zakresu i argumentacji. Omówione zostały w pkt 1 uzasadnienia. Nowe elementy wniosku gminy Kłaj dotyczą art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym. W zakresie art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym wnioskodawca podnosi, że art. 4b ust. 1 pkt 2 u.s.g. przyznał odpowiednim radom powiatów uprawnienie do skonsultowania mieszkańców zainteresowanych gmin. Uprawnienie to przysługiwało Radzie Powiatu Wielickiego, w którego skład wchodzi gmina Kłaj. Konsultacji takich jednak nie przeprowadzono.

3. Pismem z 8 grudnia 2004 r. do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła z wnioskiem Rada Gminy Raciąż wnosząc o zbadanie zgodności § 1 pkt 4a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz. U. Nr 169, poz. 1767; dalej rozporządzenie z 2004 r.) z art. 2, art. 7, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 92 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek ten został połączony z wnioskiem Rady Powiatu Wielickiego oraz wnioskiem Rady Gminy Kłaj celem wspólnego rozpoznania.

Rada Gminy Raciąż zakwestionowała zmianę granic gminy o statusie miasta Raciąż i gminy Raciąż polegającą na przeniesieniu z gminy Raciąż części obrębów obszarów ewidencyjnych: Folwark-Raciąż, Pólka-Raciąż, Sierakowo oraz Witkowo, do Gminy o statusie miasta Raciąż. Zmiana ta, zdaniem wnioskodawcy, została dokonana z naruszeniem materialnoprawnych przesłanek dokonywania zmian poprzez naruszenie układu osadniczego i przestrzennego tej Gminy, jej ukształtowanych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, a także poprzez nieprawidłowe określenie nowych granic.

Argumentacja dotycząca przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych powołanych we wniosku w znacznym stopniu pokrywa się z argumentacją przedstawioną we wnioskach Rady Powiatu Wielickiego i Rady Gminy Kłaj a większość zarzutów obu wniosków jest pod względem prawnokonstytucyjnym tożsama co do zakresu i argumentacji. Opisano je w pkt 1 uzasadnienia. Nowe elementy wniosku Rady Gminy Raciąż, dotyczą art. 16 ust. 1 i art. 92 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4a ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosnie art. 4a u.s.g. jako wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Rada Gminy Raciąż twierdzi, że przepis ten w rozpatrywanej sprawie został naruszony, gdyż Rada Ministrów, wydając zaskarżone rozporządzenie, dokonała z własnej inicjatywy zmiany granicy między miastem Raciąż a gminą Raciąż. Zarzut ten prezentowany jest w powiązaniu z art. 16 ust. 1 Konstytucji, gdyż zaskarżony przepis, zdaniem wnioskodawcy, doprowadził do niekonstytucyjnego i nielegalnego naruszenia więzi społecznych, kulturalnych i gospodarczych gminy, którą, w podmiotowym tego pojęcia znaczeniu, jest ogół mieszkańców wspólnoty samorządowej. Przynależność do wspólnoty wynika z mocy prawa, a zerwanie więzi ze wspólnotą polega na wyprowadzeniu poza jej obszar, do czego w niniejszym przypadku doszło przy zmianie granic gmin.

Co do zarzutu naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji, to wnioskodawczynie uznaje to za konsekwencję naruszenia art. 4 ust. 1 u.s.g., gdyż Rada Ministrów faktycznie przerzuciła na służby geodezyjne i kartograficzne kompetencję określenia granic gminy, co oznacza naruszenie zasady zakazu subdelegacji. Posłużono się przy tym jedynie wartościami liczbowymi odnoszonymi do wielkości obszaru bez ich wyraźnej identyfikacji przestrzennej, co nie stanowi – zdaniem gminy Raciąż – prawidłowego wypełnienia i wykonania delegacji wynikającej z art. 4a ust. 1 u.s.g..

4. Prezes Rady Ministrów pismem z 21 października 2004 r. zajął stanowisko w sprawie wniosku Rady Powiatu Wielickiego. Wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z wskazanymi we wniosku przepisami.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że mieszkańcy wsi Stanisławice już w roku 1998 podjęli działania zmierzające do zmiany przynależności terytorialnej, podając jako uzasadnienie dokonania zamiany przynależności terytorialnej argumenty i uwarunkowania społeczno-historyczne. Rada Sołecka Wsi Stanisławice dwukrotnie oficjalnie występowała do Rady Gminy Kłaj i do Rady Powiatu Wielickiego o wydanie opinii i przygotowanie

formalnego wniosku o zmianę przynależności terytorialnej wsi. Samorząd mieszkańców wsi Stanisławice, uzasadniając wystąpienie zwracał uwagę, iż w latach siedemdziesiątych, likwidując powiaty wbrew woli mieszkańców, określono ich przynależność terytorialną do gminy Kłaj. Nie wzięto pod uwagę, iż wieś Stanisławice leży w odległości 4 km od powiatu i gminy Bochnia i posiada z nimi dogodnie połączenie komunikacyjne: kolejowe oraz samochodowe. Wszelkie niezbędne do obsługi ludności instytucje zlokalizowane są w gminie Bochnia, co jest bardzo istotne dla ludzi starszych, samotnych, bez własnego środka lokomocji. Część mieszkańców wsi Stanisławice korzysta z infrastruktury gminy Bochnia, w szczególności wodociągów, kanalizacji, sieci telekomunikacyjnych.

Nie doszło również do naruszenia trybu wydania rozporządzenia. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym statuuje szczegółowo określone zasady proceduralne dotyczące tworzenia, łączenia, znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Wszystkie obligatoryjne elementy postępowania, prowadzące do wydania § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r., zostały zachowane. Tym samym nie można twierdzić, iż Rada Ministrów, wydając zaskarżony przepis, narzuciła rozstrzygnięcia arbitralnie, bez wiedzy zainteresowanych podmiotów. Zaskarżony przepis § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2003 r. mieści się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej Radzie Ministrów na gruncie Konstytucji, a tym samym jest zgodny z jej art. 2. Nie znajduje również uzasadnienia zarzut wnioskodawcy, iż § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2003 r. stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji, statuującym zasadę, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, przez to, że został wydany przez Radę Ministrów bez dochowania wymaganego przepisami prawa trybu właściwego w przypadku zmiany granic gmin, łączącego się ze zmianą granic powiatu.

Procedura określająca zasady i tryb postępowania w sprawach o zmianę granic gmin została zachowana, łącznie z wystąpieniem do zainteresowanych rad gmin i powiatu o wyrażenie opinii w przedmiocie zmiany granic. Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, iż Rada Powiatu Wielickiego oraz Rada Gminy Kłaj, wykazując bierność w podjęciu działań związanych ze zmianą przynależności terytorialnej wsi Stanisławice, nie skorzystały ze swoich ustawowych uprawnień do wyrażenia opinii i przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiotowym zakresie. Dlatego zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej nie znajduje też uzasadnienia.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów w przedmiotowej sprawie sołectwo Stanisławice wykazało obiektywne przesłanki za przyłączeniem ich wsi do gminy Bochnia. Za zmianą terytorialną przemawiają argumenty oraz uwarunkowania społeczno-historyczne (wieś Stanisławice od wieków utożsamiała się z ziemią bocheńską) oraz infrastrukturalne dogodniejsza komunikacja z Bochnią, wykorzystywanie przez mieszkańców wsi Stanisławice infrastruktury społecznej – szkolnictwa, służby zdrowia, usług gminy Bochnia. Rada Ministrów, dokonując zmiany przynależności terytorialnej wsi Stanisławice, spełniła wymagania wynikające z art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 i 4b ustawy o samorządzie gminnym. Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że art. 15 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zasadniczy podział terytorialny państwa ustalony według wskazanych kryteriów ma określać ustawa. Jest nią ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.), wprowadzająca różne szczeble samorządu terytorialnego.

Przepis § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r. nie jest też niezgodny z treścią preambuły Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości. Zaskarżony § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz

niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta nie narusza norm konstytucyjnych – tym bardziej nie narusza wstępnych postanowień zawartych w preambule Konstytucji.

Przepisy art. 3 i art. 4 ust. 6 EKST nie wykluczają możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Tryb wydania § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta – nie narusza zasad pośredniego sprawowania władzy w samorządach ani nie wyłącza bezpośrednich form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy.

Tryb konsultacji ze społecznościami lokalnymi był zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i nie można przyjąć, iż § 1 pkt 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 4 ust. 6 EKST. Jeżeli zatem rozporządzenie w zaskarżonej części nie narusza przepisów art. 3 i art. 4 ust. 6 EKST, to tym bardziej nie narusza przywołanych przez wnioskodawcę art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów przepis § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta pozostaje w zgodzie z powołanymi we wniosku Rady Powiatu Wielickiego wzorcami kontroli.

5. Prezes Rady Ministrów pismem z 13 kwietnia 2005 r. zajął stanowisko w sprawie wniosku Rady Gminy Kłaj. Wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są konstytucyjne i legalne.

Ze względu na zbieżność wniosku z wnioskiem Rady Powiatu Wielickiego podtrzymał wyjaśnienia zawarte w piśmie z 21 października 2004 r. Prezes Rady Ministrów nie podzielił ponadto stanowiska gminy Kłaj co do naruszenia przez zaskarżony przepis rozporządzenia z 2003 r. art. 4, art. 4a i art. 4b u.s.g., gdyż rozporządzenia w niniejszej sprawie mogło być wydane z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek zainteresowanej gminy. Twierdzenie, że w omawianej sprawie nie było odpowiedniego wniosku nie znajduje oparcia w stanie faktycznym, gdyż w wystąpieniu gminy Bochnia z 21 stycznia 2003 r. skierowanym, za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z art. 4b ust. 3 u.s.g., znalazł się taki wniosek wraz z informacją o wynikach konsultacji, a także stanowiskami Rady Gminy Kłaj, Rady Powiatu Wielickiego, Rady Gminy Bochnia i Rady Powiatu Bocheńskiego w sprawie zmiany przynależności terytorialnej wsi Stanisławice. Dokumenty te, wraz z innymi informacjami z dziedziny geodezji i kartografii, planowania przestrzennego, infrastruktury społecznej i komunalnej, demografii i statystyki pozwalały ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej na wszczęcie procedury legislacyjnej.

Odnosząc się do zarzutu braku konsultacji z mieszkańcami w przedmiotowej sprawie, Prezes Rady Ministrów zauważył, że wynikało to z beczynności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wnioskodawców w toczącej się sprawie – mimo wniosku Rady Sołeckiej Wsi Stanisławice złożonego w 2000 r. Konsultacje z mieszkańcami Stanisławic przeprowadziła Rada Gminy Bochnia w 1998 r. Zarzut naruszenia art. 3a i art. 3b u.s.p. nie ma uzasadnienia, gdyż wynika z bierności Rady Powiatu Wielickiego.

6. Prezes Rady Ministrów pismem z 15 czerwca 2005 r. zajął stanowisko w sprawie wniosku Rady Gminy Raciąż. Wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są konstytucyjne i legalne.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że zmiana granicy między gminą Raciąż o statusie miasta i gminy Raciąż była pod względem merytorycznym i formalnym przygotowana prawidłowo, rozporządzenie zostało złożone w prawidłowym trybie i terminie, zachowano ustawową zasadę jedności układu przestrzennego i osadniczego obu gmin, uwzględniono czynniki topograficzne przy wytyczaniu granicy oraz nie naruszono układu osadniczego gmin. Za nietrafny uznał zarzut przerzucenia na służby geodezyjne i kartograficzne obowiązku ustalenia granic gmin, czyli naruszenia art. 4, art. 4a i art. 4b u.s.g. oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji. Zawarte w rozporządzeniu z 2004 r. numery działek ewidencyjnych oraz powierzchnie umożliwiają czytelną identyfikację terenów, które zostały przeniesione z jednej do drugiej gminy.

Prezes Rady Ministrów wskazuje, że zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa i związanej z nią zasady zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji) przez § 1 pkt 4a rozporządzenia z 2004 r. nie został przez wnioskodawcę sprecyzowany i nie obala domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

7. Prokurator Generalny pismem z 26 lipca 2005 r. przedstawił stanowisko, w którym wniósł o uznanie, w stosunku do wszystkich wniosków, że zaskarżone przepisy nie naruszają żadnego ze wskazanych we wnioskach wzorców.

Prokurator Generalny stwierdził, że zmiany wprowadzone przez zaskarżone rozporządzenia mają charakter dopuszczalnych konstytucyjnie korekt, co w swoim orzecznictwie potwierdzał już Trybunał Konstytucyjny. Wskazał, że ocena procedowania Rady Ministrów w zakresie zmian granic gmin dotyczyć może przede wszystkim sposobu (formy) postępowania, nie zaś samego postępowania (treści). W przypadku zmiany granic gminy Kłaj oraz powiatu wielickiego Prokurator Generalny uznał, że zmiana granic tych jednostek miała charakter nie tylko legalny (zgodny z art. 7 Konstytucji), ale i racjonalny, ze względu na rozwiązanie konfliktu lokalnego. Z kolei bezczynność samorządów z Kłaja i Wieliczki spowodowała, że konsultacje przeprowadzone wśród mieszkańców wsi Stanisławice spełniły wymogi ustawy o samorządzie gminnym, zgodne są z konstytucyjnymi zasadami pomocniczości i dialogu społecznego, zaufania obywateli do państwa i prawa, decentralizacji władzy publicznej oraz nie naruszyły EKST.

Co do zarzutu naruszenia ustawowych kryteriów dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego – Prokurator Generalny wskazał, że użycie wkwestionowanym przez powiat Wielicki i gminę Kłaj rozporządzeniu niedookreślonego pojęcia geodezyjnego „obręb ewidencyjny” zostało zaakceptowane w analogicznej sprawie i pozostaje aktualne również w niniejszym przypadku. Dlatego też zaskarżony przepis rozporządzenia z 2003 r. jest zgodny z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Nie naruszono również art. 4 ust. 2 i 5 u.s.g. gdyż kwestionowany przepis został wydany na wniosek Rady Gminy Bochnia, zainteresowanej włączeniem do swego terytorium wsi Stanisławice, co dokonało się z dniem 1 stycznia 2004 r. Nie jest również uzasadniony zarzut o naruszeniu, przez zaskarżone rozporządzenie, układu osadniczego i przestrzennego, a także więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych w gminie Kłaj. Przeczy temu dokumentacja przekazana przez Radę Gminy Bochnia do MSWiA.

Prokurator Generalny stwierdził, że nie ma podstaw do kwestionowania, dokonanej przez Radę Ministrów, merytorycznej oceny zasadności wniosku gminy Bochnia o dokonanie wskazanej w rozporządzeniu zmiany. Rada Ministrów jest bowiem uprawniona do wydania rozporządzenia, po spełnieniu określonych przesłanek, które w niniejszej sytuacji zostały spełnione. Nie doszło również do sytuacji, w której zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego doprowadziły do uniemożliwienia wykonywania funkcji publicznych przez jednostki, które zostały dotknięte zmianą. Brak jest więc

powodów, aby uznać, że rozporządzenie z 2003 r. naruszało art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 3 u.s.g.

Odnosząc się zarzutu naruszenia art. 4a ust. 1 u.s.g. przez rozporządzenie zmieniające granice gmin Raciąż Prokurator Generalny wskazał, że Rada Ministrów przedstawiła w swoim stanowisku wyjaśnienia wskazujące na to, że zmiana granic gminy Raciąż była *de facto* ich uzasadnioną korektą, a w związku z tym art. 4a ust. 1 u.s.g. nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności w tym przypadku. Wyjaśnienia Rady Ministrów dotyczące trybu postępowania przy wydaniu rozporządzenia z 2004 r. wskazują również na niezasadność, zdaniem Prokuratora Generalnego, pozostałych zarzutów proceduralnych zawartych we wniosku gminy Raciąż. Paragraf 1 pkt 4a rozporządzenia z 2004 r. jest zgodny z art. 4b ust. 1, art. 4b ust. 2 w związku z art. 4a ust. 2 i 3 a także art. 4b ust. 3 u.s.g. Wskazana przez Radę Ministrów jednorodność układu osadniczego i przestrzennego obu gmin Raciąż przemawia za uznaniem bezzasadności zarzutów. Przy braku argumentacji gminy Raciąż o naruszeniu tych więzi poprzez zmianę granic – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy stwierdzić, że kwestionowane rozporządzenie nie naruszyło art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i 4 u.s.g., a w konsekwencji także art. 2 Konstytucji.

Nie można również mówić o braku precyzji w określeniu przez Radę Ministrów obszaru, który został objęty przedmiotowym rozporządzeniem. Taki sposób określenia został już zaakceptowany przez Trybunał (sygn. U 10/01) i ma oparcie w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.). W związku z powyższym zaskarżony przepis nie narusza art. 92 ust. 2 Konstytucji ani art. 4 ust. 1 u.s.g.

Brak naruszenia wymogów formalnych i materialnoprawnych przez rozporządzenie przesądza również o tym, że nie został naruszony art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu).

8. Pismem z 8 sierpnia 2005 r. pełnomocnik Rady Gminy Raciąż odniósł się do stanowiska Prezesa Rady Ministrów i podtrzymał argumentację zawartą we wniosku.

Pismem z 2 września 2005 r. pełnomocnik Rady Powiatu Wielickiego odniósł się do argumentacji przedstawionej w pisemnym stanowisku Prezesa Rady Ministrów, wskazując na naruszenia w procedurze przygotowania zmiany granic powiatu, a także na toczące się w tej sprawie postępowanie karne.

9. Kolejnym pismem z 5 września 2005 r. pełnomocnik Rady Powiatu Wielickiego oraz Rad Gmin Raciąż i Kłaj odniósł się do pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego, stwierdzając, że argumentacja w nim przedstawiona nie osłabia twierdzeń wnioskodawców i upoważnia do pełnego podtrzymania stanowisk przedstawionych we wnioskach.

II

Na rozprawę 5 grudnia 2005 r. stawili się przedstawiciele Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego oraz pełnomocnik wszystkich trzech wnioskodawców. Podtrzymali oni stanowiska złożone na piśmie oraz udzielili stosownych wyjaśnień składowi orzekającemu.

Pełnomocnik wnioskodawców postawił i rozwinął zarzut, że niezgodność obu zaskarżonych przepisów rozporządzeń Rady Ministrów odnośnie zmiany granic gminy Kłaj, powiatu wielickiego oraz gminy Raciąż z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa poprzez naruszenie zaskarżonymi przepisami zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)

miałyby polegać na merytorycznej niezgodności treści obu rozporządzeń, zawierających opis prawny obszarów objętych ich regulacją, ze stanem rzeczywistym w terenie oraz dokumentacją geodezyjną tych obszarów. Taka sytuacja miała stwarzać stan niepewności prawnej obywateli i niemożność właściwego gospodarowania terenami przez władze lokalne na obszarze zainteresowanych gmin.

Dla należytego wyjaśnienia tych zarzutów Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę oraz, pismami z 15 grudnia 2005 r., zażądał od wnioskodawców oraz od Prezesa Rady Ministrów przedłożenia dokumentacji, dotyczącej postępowania w sprawie zmiany granic gmin Kłaj i Bochnia oraz gminy Raciąż i gminy o statusie miasta Raciąż, a także dostarczenia map geodezyjnych określających obręb geodezyjny wsi Stanisławice oraz obręby geodezyjne przenoszone między gminami Raciąż.

W piśmie z 16 marca 2006 r. pełnomocnik wnioskodawców przedłożył dokumentację wymaganą pismem Trybunału. Taką samą dokumentację, wraz z mapami, przekazało, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, pismem z 10 kwietnia 2006 r. W piśmie swym pełnomocnik wnioskodawców stwierdził, że „obecnie podziały działek zostały już dokonane i nowa numeracja działek odpowiada w tym zakresie numeracji określonej w rozporządzeniu”.

Dostarczone dokumenty pozwoliły zweryfikować argumentację przedstawioną przez uczestników postępowania na rozprawie 5 grudnia 2005 r. oraz zapoznać się z aktualnym stanem prawnym i faktycznym terenów objętych zakwestionowanymi rozporządzeniami Rady Ministrów. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny wyznaczył kolejną rozprawę na 18 lipca 2006 r.

18 lipca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny wznowił rozprawę i kontynuował zadawanie pytań uczestnikom postępowania. W szczególności dotyczyły one okoliczności związanych z przekazanymi Trybunałowi dokumentami zawierającymi dokumentację dotyczącą postępowania w sprawie zmiany granic gmin Kłaj i Bochnia oraz gminy Raciąż i gminy o statusie miasta Raciąż.

Po uzyskaniu wyjaśnień od uczestników postępowania i sformułowaniu końcowych wystąpień Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów prawnych z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym porządku prawnym. Jednakże uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego zostało – w porównaniu z uprawnieniem przysługującym podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – ograniczone w ten sposób, że przedmiotem ich wniosku mogą być tylko przepisy dotyczące spraw objętych zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 2 Konstytucji). We wniosku pochodzącym od każdego z podmiotów, którego dotyczy art. 191 ust. 2 Konstytucji, przepis kwestionowany musi być bezpośrednio związany z zakresem działania danego podmiotu, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustawy. Prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze

szczególным charakterem działalności prowadzonej przez dany podmiot. W rozpatrywanej sprawie wymogi powyższe zostały przez wnioskodawców spełnione.

2. Trybunał stwierdza, że materia zmiany granic gmin, będąca przedmiotem zaskarżonych przepisów, dotyczy rozstrzygania spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, jednakże przybierających postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów. Choć rozstrzygnięcie to odnosi się do zmiany granic imiennie określonej gminy lub gmin, to koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtująco na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców. Jest przy tym nieuchronnie konfliktogenne. Stąd też zarówno wymagania co do sposobu i trybu, w jakim dochodzi do dokonania owych zmian, jak i kierunkowa treść wytycznych do wydania takich rozporządzeń ma istotne znaczenie ustrojowe.

Uregulowanie trybu poprzedzającego wydanie aktu, dotyczącego tej materii, jest nieodłącznie związane z zakresem i sposobem wyrażania stanowiska w tej mierze przez mieszkańców gminy, dotkniętej zmianą, a także przez jej organy stanowiące. Ma więc także znaczenie polityczne, zwłaszcza jeśli chodzi o wygaszanie lub zmniejszanie konfliktów, takiej zmianie towarzyszących.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że znaczna część zarzutów wnioskodawców zawartych w uzasadnieniach ich wniosków dotyczy sfery stosowania prawa w konkretnych postępowaniach organów stosujących prawo, a nie struktury i treści norm prawnych będących podstawą rozstrzygnięć. Te zaś zarzuty, zgodnie z art. 188 Konstytucji, nie mogą być przedmiotem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawione w niniejszej sprawie przez wnioskodawców zarzuty merytoryczne, dotyczące zgodności z porządkiem konstytucyjnym zakwestionowanych przepisów mają dwojaki charakter. Jedne wiążą się z naruszeniem wskazanego prawem trybu, w jakim doszło do wydania zaskarżonych przepisów. Drugie z kolei wiążą się z określonymi w przepisach ustaw wskazanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie, „wytycznymi” dla Rady Ministrów, które powinny być respektowane przy kształtowaniu treści zaskarżonych rozporządzeń. Obie materie podlegają kompetencji kontrolnej Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293; czy z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23).

Ze względu na znaczące podobieństwo wniosków i ich uzasadnień, opracowanych przez wspólnego pełnomocnika wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne ich łączne rozważenie co do podniesionych w nich zarzutów i wzorców kontroli z odnotowaniem w tekście stanowiska co do odrębności występujących we wnioskach w sprawach szczegółowych.

3. Mechanizm zmian granic, nazw i siedzib powiatów został określony w ustawie o samorządzie powiatowym i jest analogiczny do trybu określonego w ustawie o samorządzie gminnym. Daleko idące podobieństwo tych przepisów pozwala sądzić, iż ustawodawca w pracach nad ustawą o samorządzie powiatowym posłużył się sprawdzonymi rozwiązaniami zaczerpniętymi z ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; dalej: u.s.p.) formułuje delegację do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia oraz ustalania granic powiatów, a także ustalania lub zmiany nazw powiatów lub ich siedzib. Analogiczna delegacja jest przewidziana w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.). w przypadku zmian granic, nazw lub siedzib władz gmin. Zarówno w jednym jak i w drugim

przypadku dopuszcza się wnioskowy tryb wydania ww. rozporządzeń. Różny jest krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosków w tych sprawach. Różnica jest oczywista i wynika z innych zakresów przedmiotowych rozporządzeń (odpowiednio zmian dotychczasowych granic, nazw lub siedzib władz powiatów i gmin). W kolejnych ustępach art. 3 u.s.p. i art. 4 u.s.g. zdefiniowano, jaki jest tryb zmiany lub ustalenia granic odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, a także zasady, jakimi powinien kierować się prawodawca przy ustalaniu lub zmianach granic.

Przepisami art. 3a u.s.p. i odpowiednio art. 4a u.s.g. określono obligatoryjną procedurę, którą Rada Ministrów musi podjąć przed wydaniem rozporządzeń dotyczących zmian terytorialnych jednostek samorządowych. Obejmuje ona zasięgnięcie opinii odpowiednich, zainteresowanych jednostek, poprzedzone konsultacjami z ich mieszkańcami. Procedura ta jest analogiczna do przewidzianej w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej EKST, Karta). Przepisy ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie gminnym w tej mierze „konsumują” przepisy Karty. Różnice polegające na szerszym kręgu podmiotów uprawnionych do wydawania opinii, której trzeba zasięgnąć w przypadku u.s.p., wynikają z oczywistych różnic przedmiotowych obu ustaw.

Art. 3b u.s.p. i art. 4b u.s.g. określają procedurę wydawania rozporządzeń, w sprawach wymienionych w art. 3 u.s.p. i art. 4 u.s.g., na wniosek uprawnionych podmiotów. W tym przypadku obie ustawy wymagają, aby wnioski uprawnionych podmiotów poprzedzone były konsultacjami z mieszkańcami. Należy również zasięgnąć opinii właściwego wojewody.

Daleko idąca zbieżność i brak zasadniczych różnic powala zauważyć, że tryb zmiany granic gmin i odpowiednio powiatów jest zasadniczo tożsamy. Obie ustawy przewidują jednakową delegację dla Rady Ministrów w sprawie regulacji tych kwestii w drodze rozporządzenia. Wymagają takich samych działań od jednostek objętych tymi zmianami i przewidują analogiczne uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego, zainteresowanych zmianami. Różnice w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie gminnym wynikają z innych zakresów przedmiotowych wydawanych rozporządzeń.

4. Wszyscy wnioskodawcy wskazują na naruszenie, przy wydawaniu zaskarżonych rozporządzeń, przysługującego im prawa do uczestniczenia w procesie zmiany granic, zaś niedochowanie wymogów z tym związanych uznają za niezgodne z art. 2 Konstytucji, w zakresie statuującym zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa i prawa. Uznają też za niezgodne z art. 7 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji, w zakresie odnoszącym się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości. Zasadnicze znaczenie mają zarzuty dotyczące niezgodności z przepisami ustaw o samorządzie gminnym oraz powiatowym. Mają one dwojaki charakter. Z jednej strony wskazuje się na niezgodność o charakterze formalnym, polegającą na naruszeniu nakazanego prawem trybu, w jakim doszło do wydania zaskarżonego rozporządzenia – ten element akcentują zwłaszcza Rada Powiatu Wielickiego i Rada Gminy Kłaj. Z drugiej zaś strony, przez wszystkich wnioskodawców podniesione zostały zarzuty niedotrzymania upoważnień zawartych w „wytycznych” dla Rady Ministrów, które powinny być respektowane przy kształtowaniu treści rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz.

5. W pierwszym rzędzie wymagają rozważenia zarzuty związane z płaszczyzną

proceduralną wydania kwestionowanych przepisów rozporządzeń Rady Ministrów. Ewentualne stwierdzenie naruszenia przewidzianego prawem trybu wydania aktu (w tym przypadku konkretnego jego przepisu) skutkowałoby koniecznością uznania jego niekonstytucyjności, niezależnie od dalszych zarzutów merytorycznych stawianych kwestionowanej regulacji. W tej płaszczyźnie podstawowy zarzut wnioskodawców związany jest z sugerowanym przez wnioskodawców brakiem przeprowadzenia przewidzianych ustawowo konsultacji z mieszkańcami poprzedzających wydanie kwestionowanego rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie stwierdził już, że ocena spełnienia przez Radę Ministrów elementu proceduralnego stanowienia rozporządzenia, który polega na przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm. Niemniej jednak także i na tej płaszczyźnie konieczna jest analiza przestrzegania przez prawodawcę obowiązujących przepisów ustawowych, co podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zobacz wyroki TK sygn. U 3/00 i sygn. U 10/01). Chodzi w szczególności o rozstrzygnięcie relacji zachodzącej między treścią art. 4a u.s.g. (i odpowiednio 3a u.s.p.) ustanawiającego wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, a dyspozycją art. 5a tej ustawy, który przewiduje w ust. 2 właściwość rady gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z jej mieszkańcami.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ze zgromadzonych w sprawie materiałów wynika, że zarzut naruszenia przepisów art. 4a u.s.g. i art. 3a u.s.p. nie jest zasadny. Z odpowiedzi, które Rada Sołectwa Wsi Stanisławice otrzymała od Rady Gminy Kłaj wynikało jednoznacznie, że nie będą przez radę gminy podjęte żadne działania dotyczące zmiany przynależności terytorialnej wsi Stanisławice. Rada Powiatu Wielickiego w uchwale podjętej na podstawie art. 3 u.s.p. również nie wypowiedziała się co do *meritum*, stwierdzając jedynie, iż uzależnia zajęcie stanowiska od wcześniejszego stanowiska gminy Kłaj. W tej sytuacji Rada Sołectwa Wsi Stanisławice zwróciła się do zainteresowanych władz gminy Bochnia o sporządzenie przedmiotowego wniosku. Wniosek został przygotowany przez Urząd Gminy Bochnia i uchwalony przez radę gminy na podstawie art. 4b ust. 1 pkt 3 u.s.g. Zawierał on podstawowe dokumenty oraz informacje, które pozwalały Radzie Ministrów na dokonanie merytorycznej oceny proponowanej zmiany granic. Wśród przekazanych dokumentów znajdowały się, m.in.: informacja o wynikach konsultacji, stanowiska Rady Gminy Kłaj, Rady Powiatu Wielickiego, Rady Gminy Bochnia i Rady Powiatu Bocheńskiego w sprawie zmiany przynależności terytorialnej wsi Stanisławice. Dokumenty te, wraz z innymi uzupełniającymi informacjami z dziedziny geodezji i kartografii, planowania przestrzennego, infrastruktury społecznej i komunalnej, demografii oraz statystyki pozwalały ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej na wszczęcie procedury legislacyjnej w przedmiotowej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mieszkańcy wsi Stanisławice występowali do Rady Gminy Kłaj oraz Rady Powiatu Wielickiego o wyrażenie opinii w kwestii zmiany granic, ale bezczynność podmiotów uprawnionych do wyrażenia opinii nie mogła wstrzymać działań organów władzy wykonawczej, legitymowanej do wydania rozporządzenia.. Przyjęcie stanowiska, iż ustawowy trzymiesięczny termin wyrażenia opinii jest zbyt krótki na podjęcie stosownej uchwały i przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy, bez czego postępowanie o zmianę granic nie mogłoby być podjęte, jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nieuprawnione. Stałoby to w jawnej sprzeczności z samą istotą konsultacji i niewiążącym charakterem jej wyników. Oznaczałoby też, iż stosowna uchwała rady gminy przeobraża się w swoistą „proceduralną zgodę” na zrealizowanie przez Radę Ministrów kompetencji przewidzianej w art. 4 ust. 1 u.s.g. Dokonane ustalenie granic gminy dotyczy w tym przypadku przynależności wsi

Stanisławice do gminy Bochnia, której władze podjęły działania formalne zmierzające do wyrażenia na ten temat opinii przez mieszkańców zainteresowanej wsi. O staraniach tych powiadomione zostały władze gminy Kłaj i powiatu wielickiego. To jednak nie spowodowało żadnych działań zmierzających do doprowadzenia, by mieszkańcy gminy Kłaj mogli wypowiedzieć się na temat propozycji przyłączenia wsi Stanisławice do gminy Bochnia. Reakcją gminy Kłaj była jedynie uchwała „negatywna” rady gminy, niewyrażająca zgody na tego rodzaju zmianę.

Ustawodawca nakłada na rząd obowiązek zapoznania się z wynikami konsultacji społecznych. Chodzi o uzyskanie przez Radę Ministrów wiedzy na temat nastrojów, opinii i oczekiwań mieszkańców odnośnie materii regulowanej w projektowanym rozporządzeniu. Traktując problem konsultacji z mieszkańcami w sposób „materialny”, stwierdzić należy więc, iż w rozważanej sprawie przeprowadzono konsultacje, ograniczone do mieszkańców bezpośrednio zainteresowanej wsi. Oceniając zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 *in fine* u.s.g. Trybunał stwierdza, iż w analizowanej sytuacji doszło zarówno do wyrażenia opinii i oczekiwań zainteresowanych mieszkańców wsi Stanisławice, jak i milczącego zajęcia stanowiska przez rady gminy i powiatu. Odpowiada to *ratio legis* regulacji zawartej w tym przepisie.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, iż 20 lipca 2000 r. Rada Sołectwa Wsi Stanisławice zwróciła się do Rady Powiatu Wielickiego oraz do Rady Gminy Kłaj z prośbą o uzyskanie decyzji rady gminy i powiatu dotyczących wyłączenia wsi Stanisławice ze struktury terytorialnej gminy Kłaj, celem przejścia do struktur gminy i powiatu Bochnia. Nie można więc zgodzić się z tezą wnioskodawców o pozbawieniu wspólnot samorządowych prawa do wyrażenia stanowiska w sprawie przynależności terytorialnej wsi Stanisławice. Niepodejmowanie, w ciągu ponad dwóch lat, przez Radę Gminy Kłaj oraz przez Radę Powiatu Wieliczka konsultacji w sprawie zmiany przynależności terytorialnej wsi Stanisławice, spowodowało, iż Rada Gminy Bochnia, przygotowując wnioski w tej sprawie, za podstawę uznała konsultacje, które przeprowadzono z mieszkańcami Stanisławic. W ten sposób doszło do wyrażenia opinii w przedmiocie planowanych zmian przez najbardziej zainteresowanych zmianą mieszkańców wsi Stanisławice. W świetle postanowień art. 4b ust. 2 w związku z art. 4a ust. 2 pkt 1 u.s.g., konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin polegającej na włączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub gminy sąsiedniej mogły zostać ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych wnioskiem przez odpowiednie rady gmin. Tym samym argumentacja przedstawiona przez wnioskodawców, iż Rada Powiatu Wielickiego i Rada Gminy Kłaj nie mogły opowiedzieć się w sprawie granic oraz że powyższej szansy nie miała społeczność powiatu wielickiego oraz gminy Kłaj, nie znajduje, jak już wspomniano, uzasadnienia w faktach. Procedura dochodzenia do decyzji w oparciu o opinie gmin i ich mieszkańców może budzić wątpliwości, jednakże Trybunał Konstytucyjny nie ma narzędzi do badania stopnia prawidłowości jej stosowania w konkretnej sprawie.

6. Odnośnie zarzutu nieprawidłowego wykonania delegacji ustawowej przez Radę Ministrów, Trybunał przypomina, że rozporządzenia są wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Wydając rozporządzenie w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów zobowiązana jest przepisami art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i art. 4b u.s.g. do stosowania się do dyrektyw dotyczących zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego ustalanego obszaru gminy, co jest przedmiotem konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje

szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych.

Ustalenie oraz zmiana granic gmin mogą być dokonywane w sposób zapewniający danej gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Art. 4 oraz art. 4b u.s.g. określają tryb ustalania granic gmin sąsiadujących. Dla tego rodzaju sytuacji przewidziano w ustawie o samorządzie gminnym dwa tryby postępowania: pierwszy inicjowany przez Radę Ministrów, drugi na wniosek zainteresowanej rady gminy. Tryb postępowania na wniosek, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 4 listopada 2003 r. (sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85) stanowi niejako tryb uzupełniający, skoro ustawodawca używa wobec niego zwrotu, iż „rozporządzenie może (...) być także” wydane. W obu przywołanych wyżej trybach wymagane są konsultacje z mieszkańcami, niemające wszakże wiążącego charakteru.

Rozpatrując przedstawione w piśmie pełnomocnika powiatu wielickiego zarzuty dotyczące przebiegu procesu zmiany granic gminy Kłaj (i powiatu wielickiego) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z punktu widzenia zarówno art. 7 Konstytucji, jak i omówionych wyżej przepisów u.s.g. i u.s.p. oraz EKST istotne jest, żeby postępowanie prowadzone przez Radę Ministrów, a wcześniej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, było ciągiem działań zgodnych z przepisami, na podstawie zgromadzonej dokumentacji i uwzględniało wolę zainteresowanych stron. Za weryfikację podstaw faktycznych tych działań i podejmowanych decyzji odpowiedzialna jest administracja rządowa. Trybunał Konstytucyjny, rozważając zarzuty dotyczące naruszenia zasady legalizmu, rozpatruje je z punktu widzenia Konstytucji, EKST i właściwych ustaw. Nie jest uprawniony do weryfikacji ustaleń faktycznych organów administracji samorządowej i rządowej z punktu widzenia ich politycznej poprawności, celowości i wyboru wariantów rozstrzygnięcia. Zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia art. 15 ust. 1 Konstytucji są w tych warunkach bezzasadne.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela też w tym kontekście zarzutów gminy Raciąż co do naruszenia układu osadniczego i przestrzennego tej gminy przez częściową zmianę jej granic z miastem Raciąż, a przez to naruszenia ukształtowanych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, co stanowić miało o niezgodności § 1 pkt 4a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 169, poz. 1767; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 Konstytucji oraz 4, art. 4a i art. 4b u.s.g. Zarzuty te nie znajdują uzasadnienia w świetle dokumentacji dołączonej do samego wniosku. Z akt sprawy wynika, że zmiana przebiegu granicy między miastem a gminą Raciąż nie wprowadziła różnic kulturowo-społecznych między obu gminami, których związek kulturowy był i jest nierozzerwalny. Przeniesienie części obrębów z obszarów ewidencyjnych nie zmieniło w społeczności lokalnej więzi społecznych i kulturowych.

7. Nie jest według oceny Trybunału zasadny zarzut podnoszony przez wnioskodawców, że doszło do naruszenia zasady legalizmu i zasady praworządności określonych w art. 7 Konstytucji „skoro, jak wykazano, Rada Ministrów działała zgodnie z uregulowanymi ustawowo zasadami stanowienia przedmiotowych rozporządzeń, a jej działania zostały podjęte na podstawie oraz w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa – także w zakresie wymogu zasięgnięcia stosownych opinii. Ustawodawca przewidział w ustawie o samorządzie gminnym regulację uniemożliwiającą blokowanie wszczętej procedury zmian w podziale terytorialnym przez podmioty tegoż postępowania. Zgodnie z art. 4a ust. 3 u.s.g., w przypadku niewyrażenia opinii przez zainteresowane rady

odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Powyższa zasada, stosowana w wypadku wydania rozporządzenia o utworzeniu, zniesieniu, łączeniu, dzieleniu gmin oraz o zmianie ich granic „z urzędu” przez Radę Ministrów obowiązuje także – w myśl art. 4b ust. 2 u.s.g. – w wypadku wydania rozporządzenia na wniosek rady gminy.

8. Rada Powiatu Wielickiego oraz Rada Gminy Kłaj zarzuciły zaskarżonemu rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 lipca 2003 r. niezgodność z art. 3 (tylko Rada Powiatu Wielickiego) i art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, uzasadniając, że jej postanowienia nie były respektowane w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżonego przepisu.

Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny właściwy jest w sprawach orzekania o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Analiza treści przedmiotowej EKST pozwala przyjąć, że normowana nią materia dotyczy kwestii określonych w art. 89 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że EKST spełnia wymagania przewidziane w art. 188 pkt 2 Konstytucji i może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał zwraca równocześnie uwagę, że powołane jako wzorce art. 3 i art. 4 ust. 6 EKST mają swoje „odpowiedniki” w przepisach prawa polskiego, zarówno ustawowych (np. wskazane we wnioskach przepisy u.s.g. i u.s.p.), jak i konstytucyjnych (art. 15 i art. 16 Konstytucji). Oznacza to, że w sytuacji wskazania przez wnioskodawczynię przepisów prawa, które „konsumują” treść EKST w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania przez Trybunał związanych z tym zarzutów dotyczących EKST.

Dodatkowe powołanie przez wnioskodawców, jako wzorców kontroli art. 9, art. 91 ust. 2 oraz art. 241 Konstytucji jest nieuzasadnione. Art. 9 Konstytucji zobowiązuje bowiem do przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, a wskazane przez wnioskodawców przepisy art. 91 ust. 2 oraz art. 241 ust. 1 Konstytucji, umożliwiające zastosowanie EKST w procesie kontroli konstytucyjności i legalności przepisów prawa przez Trybunał, nie mają związku z przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w konkretnej rozpatrywanej sprawie. Wskazane wyżej przepisy art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji nie mogą być uznane za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu rozporządzenia.

9. Wszyscy wnioskodawcy powołują jako wzorzec kontroli przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Szczegóły zmian obszaru jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca przekazał przepisem ustawy do uregulowania aktem wykonawczym – rozporządzeniem Rady Ministrów. Rada Ministrów decyduje o przebiegu granic gmin, biorąc po uwagę wytyczne ustawodawcy, które nawiązują do treści art. 15 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca przyjął to rozwiązanie, mając na uwadze okoliczność, że zmiana granic dokonuje się często w warunkach sporu, co spowodowało, że nie zdecydował się na przekazanie prawa do ostatecznego ustalenia granic organom samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż zaskarżone przepisy rozporządzeń nie naruszają art. 15 ust. 2 Konstytucji.

10. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się w swoim orzecznictwie (np. w wyroku z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11) do konstytucyjnego pojęcia decentralizacji. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczająca wolność od ingerencji w ich sprawy organów wyższego stopnia. Prawna definicja decentralizacji uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki. Oznacza proces poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków (zob. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12).

Decentralizacja nie wyklucza jednak możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane „w zakresie określonym prawem”, a zatem w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Granice decentralizacji wynikać mogą także ze zmian polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej, możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. Podstawowym założeniem społecznym i konstytucyjnym w tym zakresie jest lokowanie aparatu wykonującego zadania jak najbliżej obywateli, co jednak musi być dokonywane po uwzględnieniu wszelkich okoliczności społeczno-gospodarczych warunkujących przeprowadzone zmiany.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Rada Ministrów, wprowadzając zmiany w granicach gmin Kłaj, Bochnia i Raciąż kierowała się informacjami świadczącymi o istotnych (z punktu widzenia mieszkańców wsi Stanisławice i gminy miejskiej Raciąż) korzyściach tych zmian (na poziomie równoległych struktur samorządu terytorialnego), a to oznacza, że zarzut naruszenia zasady decentralizacji, w rozumieniu preambuły Konstytucji, nie jest uzasadniony.

11. Wszyscy wnioskodawcy podnieśli w swoich stanowiskach oraz rozwinęli na rozprawie przed Trybunałem 5 grudnia 2005 r. zarzut niezgodności obu zaskarżonych przepisów rozporządzeń Rady Ministrów z art. 2 Konstytucji – z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, zarzucając naruszenie zasady przyzwoitej legislacji.

Naruszenie zasady przyzwoitej legislacji przez zaskarżone przepisy obu rozporządzeń miałyby polegać, zdaniem wnioskodawców, na merytorycznej niezgodności treści rozporządzeń zawierających opis prawny obszarów objętych ich regulacją ze stanem rzeczywistym w terenie oraz dokumentacją geodezyjną tych obszarów, co stwarza stan niepewności prawnej i niemożność właściwego gospodarowania terenami na obszarze zainteresowanych gmin przez obywateli i władze lokalne.

Dla należytego wyjaśnienia tych zarzutów Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę i zażądał od wnioskodawców oraz od Prezesa Rady Ministrów przedłożenia dokumentacji, dotyczącej zmiany granic gmin Kłaj i Bochnia oraz gminy Raciąż i gminy o statusie miasta Raciąż, a także dostarczenia map geodezyjnych określających obręb geodezyjny wsi Stanisławice oraz obręby geodezyjne przenoszone między gminami Raciąż.

Trybunał Konstytucyjny zapoznał się z powyższymi dokumentami i stwierdza, co następuje.

12. Zarzut wnioskodawców – Rady Powiatu Wielickiego i Rady Gminy Kłaj – iż kwestionowany § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r. narusza art. 4 ust. 1 u.s.g. przez to, iż dokonując zmiany granic gminy Bochnia i Kłaj – nie ustalono granic tych gmin, gdyż nie wyszczególniono w tekście rozporządzenia numerów działek ewidencyjnych, jest nieuzasadniony.

Wyszczególnienie działek ewidencyjnych przy zmianie granic gminy następuje wówczas, gdy zmianą obejmuje się część obrębu ewidencyjnego. Tymczasem w przedmiotowym przypadku z gminy Kłaj wyłączono wieś Stanisławice – stanowiącą cały samodzielny obręb ewidencyjny o pow. 1779,67 ha. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisu, który w sposób szczegółowy stanowiłby o technice ustalania granic gmin w znaczeniu topograficznym. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. 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 ze zm.), a w szczególności jego § 2 pkt 3 lit. b, nakazuje „wyszczególnienie numerów wszystkich działek ewidencyjnych objętych wnioskiem” w sytuacji, „gdy zmiana dotyczy części obszaru jednostki pomocniczej lub części obrębu ewidencyjnego”.

Z treści zaskarżonego przepisu rozporządzenia wynika, iż zmieniając granice gminy Kłaj oraz gminy Bochnia, poprzez przyłączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bochnia obszaru wsi Stanisławice – wbrew temu co twierdzą wnioskodawcy – określono nie samą tylko powierzchnię terenów odłączonych od gminy Kłaj. Wskazano także, iż obszar wsi Stanisławice stanowi obręb ewidencyjny Stanisławice. Granicę pomiędzy gminami w zaskarżonym przepisie ustalono zatem poprzez odwołanie się do zasady ustalania granic, wskazanej w przepisach ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027), a precyzyjniej rzecz ujmując – do określonego w art. 20 ust. 1 pkt 1 tej ustawy systemu ewidencji gruntów. Obejmuje on m.in. informacje dotyczące położenia gruntów, ich powierzchni oraz granic. Jednostki powierzchniowe podziału kraju dla celów ewidencji gruntów określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). Przepis § 5 ww. rozporządzenia określa, iż jedną z jednostek powierzchniowych podziału kraju dla celów ewidencji jest – obręb ewidencyjny. Sposób ustalania obrębów został uregulowany w § 7 powołanego rozporządzenia. W rozpatrywanej sprawie zewnętrzna granica obrębu ewidencyjnego Stanisławice stanowi jednocześnie, na odcinku zmiany, granicę pomiędzy gminami Kłaj i Bochnia.

Nie znajduje więc uzasadnienia zarzut wnioskodawcy, iż zmiana granic pomiędzy gminą Kłaj, a gminą Bochnia nastąpiła bez wskazania, jakiego konkretnie obszaru dotyczy, jakie są granice tego obszaru oraz bez sprecyzowania, w jaki sposób przebiegać ma granica pomiędzy tymi gminami po dokonaniu zmiany. Przyjęte przez Radę Ministrów, w zaskarżonym przepisie, wytyczenie granic, które odwołuje się do systemu ewidencji gruntów określonego w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne, wyklucza dowolność działania instytucji i służb geodezyjnych właściwych do podjęcia następczych działań faktycznych, związanych z określeniem nowego przebiegu granic gmin poprzez naniesienie odpowiednich zmian na mapach i – w zakresie zaistnienia takiej potrzeby – odwzorowania ich w terenie. Wskazane tam granice są bowiem jednoznaczne.

Wnioskodawcy potwierdzili też, że z przedstawionych Trybunałowi przez wnioskodawców i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji map geodezyjnych wynika, iż służby geodezyjne dokonały stosownego określenia obrębu w dokumentacji

geodezyjnej, zgodnego z zaskarżoną regulacją. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r. w zakresie, w jakim ustala granice gminy Kłaj oraz gminy Bochnia, jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

13. Wnioskodawca, gmina Raciąż, uzasadniając zarzut naruszenia reguł stanowienia prawa przy wydaniu zaskarżonego rozporządzenia, twierdzi, że rozporządzenie zostało wydane w sytuacji, gdy nie były jeszcze dokonane wszystkie podziały geodezyjne nieruchomości przenoszonych tymże rozporządzeniem, a więc niektóre wskazane w nim działki geodezyjne jeszcze nie istniały i nie były zgodne z numeracją określoną w tym rozporządzeniu. Twierdzenie to poparła wcześniejszą korespondencją między gminą Raciąż a starostwem powiatowym w Płońsku z 20 i 23 sierpnia 2004 r. Z przedłożonych dodatkowo Trybunałowi Konstytucyjnemu dokumentów wynika, że Rada Miejska w Raciążu, uzasadniając swą późniejszą uchwałę nr XX/161/2005 z 25 kwietnia 2005 r., dotyczącą kolejnej zmiany granic gminy, wskazuje na błędy zawarte we własnym wcześniejszym wniosku inicjującym postępowanie w sprawie zmiany granic gminy w rozpatrywanej przez Trybunał sprawie, złożonym do MSWiA za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego. Wnioskodawca w uchwale nr XX/161/2005 stwierdza, że „18 działek w ogóle nie ujęto, 1 podano w całości, a dla 2 działek wykazano błędne numery”, oraz że „wniosek, jak również dokumentacja geodezyjna zostały opracowane na podstawie starych, mało czytelnych map ewidencyjnych z 1970 r., które nie odzwierciedlały aktualnego stanu na gruncie”. W przekazanym obecnie Trybunałowi piśmie z 16 marca 2006 r. pełnomocnik wnioskodawcy oznajmia: „obecnie podziały działek zostały już dokonane i nowa numeracja działek odpowiada w tym zakresie numeracji określonej w rozporządzeniu”. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że § 1 pkt 4a rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r. jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

14. Nie znajdują uzasadnienia zarzuty wnioskodawców, iż przepisy § 1 pkt 2 i § 1 pkt 4a zaskarżonych rozporządzeń są niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa i związaną z nią zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji. Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa, analogicznie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa w ogólności, opierają się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż przeprowadzona w pkt. 4-13 ocena treści zakwestionowanych przepisów, § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2003 r. i § 1 pkt 4a rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r., wskazuje, iż Rada Ministrów regulacjami tymi nie naruszyła podstawowych standardów demokratycznego państwa prawa oraz wynikającej z tychże standardów zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. W szczególności trudno jest dostrzec w przyjętych rozwiązaniach naruszenie zasady pewności prawa. Przeprowadzane zmiany terytorialne były dokonywane w związku z wystąpieniami oraz inicjatywą społeczności lokalnej wsi Stanisławice i gminy Raciąż. O projektowanych zmianach wszystkie zainteresowane rady gmin i powiatów wiedziały oraz miały możliwość wypowiedzenia się w przedmiotowym zakresie. Sami wnioskodawcy przez własne zaniechanie należytego udziału w procesie opiniowania zmian terytorialnych dotyczących ich gmin (i powiatu) przyczynili się w znacznym stopniu do powstania sytuacji, do której odnoszą się zarzuty

będące podstawą ich wniosków.

Opublikowane rozporządzenia – jak to stwierdzono w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – odzwierciedlają rzeczywisty stan obszarów, których sytuację regulują, co zapewnia warunki do należytego funkcjonowania społeczności lokalnych i ochrony ich członków.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.