

168/11/A/2006

WYROK
z dnia 5 grudnia 2006 r.
Sygn. akt U 2/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 grudnia 2006 r., wniosku Rady Powiatu Krasnostawskiego o zbadanie zgodności:

§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego (Dz. U. Nr 141, poz. 1187) z art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759),

o r z e k a:

§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego (Dz. U. Nr 141, poz. 1187) nie jest niezgodny:

a) z art. 3a ust. 1 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),

b) z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 29 września 2005 r. pełnomocnik Rady Powiatu Krasnostawskiego złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego (Dz. U. Nr 141, poz. 1187, dalej:

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2006 r. w Dz. U. Nr 227, poz. 1666.

rozporządzenie) jest niezgodny z art. 3a 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.) oraz art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759; dalej: ustawa o Komisji Wspólnej).

Zaskarżonym przepisem Rada Ministrów wyłączyła gminę Rejowiec z powiatu krasnostawskiego i przyłączyła ją do powiatu chełmskiego.

Swój wniosek Rada Powiatu Krasnostawskiego uzasadniła następująco.

Rada Ministrów, na podstawie art. 3 ust. 1 u.s.p., upoważniona jest do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic, a także do ustalania i zmiany nazw powiatów oraz siedziby ich władz. W myśl zaś art. 3a u.s.p. wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.s.p., wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad powiatów, poprzedzonych prowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Odpowiedzialny za uzyskanie tych opinii minister właściwy do spraw administracji publicznej może także wystąpić o opinie zainteresowanych rad gmin, a wtedy nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Zdaniem wnioskodawcy oznacza to obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji przez tegoż ministra, a ich nieprzeprowadzenie jest naruszeniem art. 3a ust. 1 u.s.p. Prawodawca naruszył również swym postępowaniem art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej, ze względu na nieprzekazanie do zaopiniowania, zgodnie ze wskazanym przepisem, projektu aktu normatywnego, dotyczącego problematyki samorządu terytorialnego, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

2. Pismem z 18 maja 2005 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. Wniósł on o uznanie, że zaskarżony przepis rozporządzenia jest zgodny z art. 3a ust. 1 u.s.p. i nie jest niezgodny z art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów postępowanie w sprawie zmiany granic powiatu krasnostawskiego zostało wszczęte z inicjatywy gminy Rejowiec, a więc postępowanie było prowadzone według reguł wynikających z art. 3b u.s.p., nie zaś kwestionowanego art. 3a ust. 1 u.s.p., który w niniejszej sprawie nie miał zastosowania. W zakresie wniosku dotyczącym art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej Prezes Rady Ministrów stwierdził, że Komisja ta ma charakter forum konsultacyjnego w sprawach ogólnych i generalnych, mających zasadnicze znaczenie dla problematyki samorządowej i w jej zakresie działania nie mieszczą się sprawy związane z funkcjonowaniem konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

3. Pismem z 26 października 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny i wniósł o uznanie, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z powołanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Prokurator Generalny przypomniał, że ustawodawca zróżnicował, w zależności od podmiotu inicjującego, tryb postępowania w sprawie zmiany granic powiatów. W omawianej sprawie była nim rada gminy, dlatego też bezpośrednią podstawą do rozpoczęcia procedury był art. 3b u.s.p., nie zaś wskazany we wniosku art. 3a ust. 1 u.s.p. Dlatego też nie można kwestionować, zdaniem Prokuratora, zgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z wskazanym wyżej wzorcem. Drugi z powołanych wzorców, art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej, również nie pozostaje w adekwatnym związku z rozpatrywaną sprawą, gdyż nie ma z nią merytorycznego związku. Prokurator Generalny, tak jak Prezes Rady Ministrów, podkreślił zupełnie odmienny od prezentowanego przez wnioskodawcę charakter Komisji Wspólnej, który wyraźnie wskazuje, że zajmowanie się sprawami konkretnych jednostek samorządu terytorialnego nie leży w jej kompetencjach.

II

Na rozprawę 5 grudnia 2006 r. stawili się przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego oraz pełnomocnik wnioskodawcy. Podtrzymali stanowiska złożone na piśmie i udzielili stosownych wyjaśnień składowi orzekającemu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał, rozważając argumentację przedstawioną przez wnioskodawcę – Radę Powiatu w Krasnymstawie, uznaje za stosowne przypomnieć pogląd wyrażony w swoim wyroku z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80), że materia zmiany granic gmin, będąca przedmiotem zaskarżonego przepisu, 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 kształtującą 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 dokonania owych zmian i ich trybu oraz wytyczne do wydania takich rozporządzeń mają istotne znaczenie ustrojowe, a pieczę nad normatywnym regulowaniem tych kwestii ustawodawca, na mocy zarówno ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jak i z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; dalej: u.s.p.), powierzył Radzie Ministrów. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 4 listopada 2003 r. (sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85) i z 10 grudnia 2002 r. (sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92) uznał takie rozwiązanie za racjonalne i konstytucyjnie poprawne.

Należy przypomnieć pogląd przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/03, że „konsultacje z mieszkańcami (...) mają znaczenie polityczne, a co za tym idzie pewną prawną doniosłość – mimo że nie są i nie mogą być wiążące. W państwie demokratycznym wola mieszkańców wspólnoty polityczno-terytorialnej musi mieć znaczenie. Oni najlepiej wiedzą, czy więzi ich łączące ze sobą – poprzez pryzmat terytorium – są dostatecznie silne. Zrozumiały jest również niewiążący charakter konsultacji w przedmiocie zmiany granic gmin (miast). Prawo do konsultacji mają bowiem mieszkańcy obydwu gmin i ich głos musi mieć na równi znaczenie polityczne, zaś interesy mieszkańców w takich razach są najczęściej sprzeczne, a Radę Ministrów ustawa stawia w roli arbitra. Jednak rola Rady Ministrów – jako rozstrzygającego sporną kwestię w formie rozporządzenia – jest inna w postępowaniu z inicjatywy zainteresowanej gminy (gmin), inna zaś, gdy inicjatywę taką podejmuje z urzędu. W pierwszym bowiem przypadku, skuteczne wszczęcie postępowania wymaga w sensie politycznym wsparcia rady gminy przez wolę jej mieszkańców. Ta wola rady gminy skonfrontowana być musi z wolą mieszkańców drugiej gminy, a w następstwie opinią rady tamtej gminy. Rada Ministrów rozstrzyga najczęściej zatem konflikt interesów polityczno-terytorialnych dwóch gmin (miast). Wprawdzie możliwe jest sformułowanie przez zainteresowane rady gmin opinii sprzecznych z wynikami konsultacji, ale łączy się to z odpowiedzialnością polityczną tych rad przed mieszkańcami w następnych wyborach. Na szczeblu jednostek podstawowych, gdzie mieszkańcy na ogół lepiej się znają, odpowiedzialność ta ma realny wymiar”.

2. W art. 3 ust. 1 u.s.p. została sformułowana delegacja do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ich granic, a także ustalania lub zmiany nazw powiatów lub siedzib ich władz. Przepis ten określa obligatoryjną procedurę, zgodnie z którą Rada Ministrów musi postępować przed wydaniem rozporządzeń

dotyczących zmian terytorialnych jednostek samorządowych. Obejmuje ona zasięgnięcie opinii odpowiednich, zainteresowanych jednostek, poprzedzone konsultacjami z ich mieszkańcami. Art. 3b u.s.p. określa procedurę wydawania rozporządzeń, w sprawach wymienionych w art. 3 u.s.p., na wniosek uprawnionych podmiotów. W tym przypadku ustawa wymaga, aby wnioski uprawnionych podmiotów poprzedzone były konsultacjami z mieszkańcami oraz zasięgnięciem opinii właściwego wojewody.

Podstawowe znaczenie dla niniejszej sprawy ma rozważenie obowiązku przeprowadzenia konsultacji w zakresie dotyczącym zmian granic jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku powiatu). Ustawodawca, kierując się konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi (Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) regulacjami, wprowadził taki wymóg zarówno do ustawy o samorządzie gminnym, jak i do ustawy o samorządzie powiatowym. Zasadniczo zakładają one, że rady jednostek samorządu terytorialnego wykażą się aktywnością przy regulowaniu spraw tak istotnych dla ich funkcjonowania, jak ich obszar i związane z tym atrybuty. Uznać to należy za naturalne i prawidłowe, że każdy podmiot uczestniczący w tym procesie ma prawo do wydania swej opinii. Ustawodawca, uwzględniając możliwość zaniechania wymaganych prawem działań niektórych jednostek samorządu terytorialnego, a więc braku stanowiska w sprawie wniosku, dodał m.in. przepis art. 3a ust. 3 u.s.p. do ustawy o samorządzie powiatowym – poprzez uchwalenie art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497), uniemożliwiający skuteczne blokowanie trybu decyzyjnego przez zaniechanie. Bezczynność organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, do którego zwrócono się o opinię, jest traktowana jako zgoda na dokonanie zmiany. Rada Ministrów, która w takiej sytuacji, po spełnieniu pozostałych przesłanek niezbędnych do dokonania przesunień terytorialnych, wydaje odpowiednie rozporządzenie, spełniając postulaty aktywnej gminy czy powiatu, przy jednoczesnej biernej (domniemanej) zgodzie innej jednostki samorządu terytorialnego, działa zgodnie z prawem.

3. Rada Ministrów, ogłaszając rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego, na mocy jego § 1 wyłączyła gminę Rejowiec z powiatu krasnostawskiego i przyłączyła ją do powiatu chełmskiego. Działanie to nastąpiło na wniosek Rady Gminy Rejowiec, która stosowną uchwałą nr XXIII/117/2004 podjęła 16 grudnia 2004 r., będąc podmiotem uprawnionym do tego na mocy art. 3 ust. 2 u.s.p., o czym Rada Powiatu w Krasnymstawie została poinformowana pismem nr Or.0050/47-1/2004 z 28 grudnia 2004 r. z jednoczesnym wnioskiem o wydanie przez radę powiatu opinii dotyczącej zmiany granic powiatu. Z przekazanych przez Prezesa Rady Ministrów informacji wynika, że do 30 marca 2005 r. Rada Powiatu w Krasnymstawie opinii takiej nie wydała, ani też na terenie powiatu nie przeprowadziła konsultacji. Stosowną uchwałą podjęła zaś Rada Powiatu w Chełmie (uchwała nr XVII/130/05 z 23 marca 2005 r.). Oznacza to, iż zgodnie z art. 3a ust. 3 u.s.p. w związku art. 3b ust. 2 u.s.p., że w stosunku do Rady Powiatu w Krasnymstawie, która nie podjęła opinii w przewidzianym ustawowo trzymiesięcznym terminie, wymóg zasięgnięcia konsultacji, poprzez spełnienie się ustawowo wyrażonego domniemania braku sprzeciwu w sprawie, należy uznać za spełniony.

Dokonując analizy wniosku oraz wskazanych w nim okoliczności faktycznych związanych ze zmianą przynależności terytorialnej gminy Rejowiec, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut naruszenia art. 3a ust. 1 u.s.p. nie znajduje uzasadnienia w niniejszej sprawie. Procedura określająca zasady i tryb postępowania w sprawach o zmianę granic powiatów, w trakcie procedowania organów administracji samorządowej i rządowej, została zachowana, łącznie z wystąpieniem do zainteresowanej rady powiatu o wyrażenie opinii w przedmiocie zmiany granic. Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, iż Rada Powiatu Krasnostawskiego, wykazując

bierność w podjęciu działań związanych ze zmianą przynależności terytorialnej gminy Rejowiec, nie skorzystała ze swych ustawowych uprawnień do wyrażenia opinii i przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiotowym zakresie. Trybunał stwierdza, że gmina Rejowiec, występując z uchwałą w sprawie zmiany przynależności terytorialnej, wykazała przesłanki za przyłączeniem do powiatu chełmskiego a przede wszystkim dokonała formalnych, prawnie wymaganych obowiązków, w tym także wystąpiła do Rady Powiatu Krasnostawskiego z odpowiednim wnioskiem. Za zmianą terytorialną przemawiają również, niekwestionowane przez wnioskodawcę, wskazane w stanowisku Prezesa Rady Ministrów argumenty oraz uwarunkowania społeczno-historyczne i infrastrukturalne.

4. Rada Powiatu Krasnostawskiego opiera się w swym wystąpieniu na argumencie koniecznego przeprowadzenia konsultacji na podstawie wniosku skierowanego przez administrację rządową. Dokonuje zasadniczo błędnej wykładni regulacji prawnej dotyczącej zmiany granic tego powiatu na wniosek jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli legalności w niniejszej sprawie art. 3a ust. 1 u.s.p. nie znajduje zastosowania do trybu postępowania administracji rządowej w tym zakresie, o czym stanowi wykładnia systemowa tej ustawy.

Zmiana granic powiatu nastąpiła w tym przypadku na wniosek odpowiedniej rady gminy (w Rejowcu), toteż zastosowanie znalazła w tym zakresie procedura wskazana w art. 3b ust. 1 (w związku z ust. 2) u.s.p., które stanowią, że:

„1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1, na wniosek odpowiednio rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy wymaga:

1) wniosku rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku,

2) opinii odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw,

3) opinii rad gmin, których dotyczy wniosek,

4) opinii wojewody właściwego dla powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego wnioskiem.

2. Do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 3a ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio”.

Przepis art. 3b ust. 1 pkt 2 u.s.p. wskazuje na wymóg zasięgnięcia opinii rad powiatów objętych wnioskiem, ale wskazano też (art. 3b ust. 2), że do tych wniosków i opinii stosuje się odpowiednio jedynie art. 3a ust. 2 i 3 u.s.p., w których ustawodawca postanowił, że:

„2. Konsultacje z mieszkańcami dotyczące, naruszającej granice województw, zmiany granic powiatów albo powiatu i miasta na prawach powiatu w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 3 i 4 – jeżeli zmiana granic wynika z wyłączenia tylko jednej gminy lub miasta na prawach powiatu – mogą zostać ograniczone przez sejmiki województw do mieszkańców odpowiedniego powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego zmianą.

3. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony”.

Wyłączony więc został przez ustawodawcę – w niniejszej sprawie wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli – art. 3a ust. 1 u.s.p., który stanowi, że: „Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu – poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw –

dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw. Minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić także o opinie zainteresowanych rad gmin; w tym przypadku nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy”.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut postawiony przez wnioskodawcę – niedochowania przez Radę Ministrów wymogów określonych przez art. 3a ust. 1 u.s.p. nie dotyczy rozpatrywanej sprawy i tym samym przepis § 1 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 3a ust. 1 u.s.p.

5. Odnosząc się do sformułowanego przez Radę Powiatu Krasnostawskiego zarzutu naruszenia również art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie znajduje on także w niniejszej sprawie zastosowania. Przepis ten stanowi, że do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759; dalej Ustawa o Komisji Wspólnej) należy „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej”. Ustawa ta obliuguje Komisję do opiniowania aktów o charakterze normatywnym, ale związanych z problematyką całego samorządu, nie zaś konkretnych rozstrzygnięć, takich jak zmiana granic jednostki samorządu terytorialnego. Nie można podzielić zastrzeżeń zgłoszonych przez wnioskodawcę, że brak opinii Komisji stanowi naruszenie procedury związanej ze zmianą granic, ponieważ szczegółowa procedura została określona w u.s.p. i nie jest uprawnione twierdzenie, że w innych przepisach zawarte są rozwiązania o charakterze uzupełniającym tę regulację, tym bardziej że jako akt prawny późniejszy niż u.s.p. ustawa o Komisji Wspólnej powinna tę materię zawierać. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej stanowi: „W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia”.

Przepis ten wskazuje, że ustawa o Komisji Wspólnej nakazuje działanie Komisji w przypadkach określonych w innych przepisach, na podstawie sformułowanego w nich upoważnienia. Upoważnienie takie nie występuje w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym ani w innych przepisach dotyczących procedury granic gmin i powiatów.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.