

WYROK

z dnia 10 grudnia 2002 r.

Sygn. akt K 27/02

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca

Jerzy Ciemniewski

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawców, Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 26 listopada 2002 r.:

1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4a i 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) z art. 2, 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji,

2) wniosku Rady Miejskiej w Kostrzynie o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 156, poz. 1819) w zakresie powodującym przesunięcie terminu przyłączenia wsi Szumiłowo do Miasta Kostrzyna z dnia 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r. z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.),

3) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności § 1 i § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 156, poz. 1818) w zakresie w jakim przepisy te skreślają § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 62, poz. 631) oraz przewidują wejście w życie nowelizacji w dniu 31 grudnia 2001 r. z:

– art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.) bowiem wydanie aktu prawnego nastąpiło z mocą wsteczną, została nieokreślona niezbędna *vacatio legis* oraz nastąpiło naruszenie konstytucyjnego wymogu publikacji jako warunku wejścia w życie rozporządzenia,

– art. 7, art. 148 pkt 6 w związku z art. 171 ust. 2, art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz 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) bowiem został niezachowany przewidziany w tej ustawie tryb, a w konsekwencji bezzasadne uniemożliwiono jednostkom samorządu terytorialnego i zamieszkałym tam społecznościom realizację praw zagwarantowanych im przez Konstytucję i ustawy,

o r z e k a:

I

1. Art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4a i 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 113, poz. 984) jest zgodny z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 156, poz. 1818):

a) jest niezgodne z art. 7 Konstytucji oraz z art. 3a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 113, poz. 984);

b) jest zgodne z art. 2 Konstytucji i art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, z 2001 r. Nr 46, poz. 499 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 113, poz. 984);

c) nie jest niezgodne z art. 88 ust. 1, art. 148 pkt 6 w związku z art. 171 ust. 2, art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3b ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a.

II

Rozporządzenie, o którym mowa w punkcie I. 2, traci moc obowiązującą z dniem 31 sierpnia 2003 r.

III

A ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie badania zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 156, poz. 1819) w zakresie powodującym przesunięcie terminu przyłączenia wsi Szumiłowo do Miasta Kostrzyna z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie I. 2 lit. b wobec cofnięcia wniosku przez Radę Miejską w Kostrzynie.

UZASADNIENIE:

I

1. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę merytoryczny związek pomiędzy przedmiotem zaskarżenia wniosków Rady Miejskiej w Kostrzynie oraz grupy posłów, zarządzeniem z 14 czerwca 2002 r. postanowił o łącznym rozpoznaniu tych spraw pod wspólną sygnaturą K 27/02. Zarządzeniem z 9 lipca 2002 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, z tych samych powodów, dołączył do wspólnego rozpoznania wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich pod wyżej wskazaną sygnaturą.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich 12 czerwca 2002 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4a i 4b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z art. 2, 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Kwestionowany przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia Radę Ministrów do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic w drodze rozporządzenia, a przepisy art. 4a i 4b ustawy precyzują przesłanki i tryb wydania owych rozporządzeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich swoje stanowisko argumentuje następująco:

2.2. Z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji wynika, że zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa są możliwe w przypadku spełnienia określonych warunków o charakterze materialnym oraz określonych warunków formalnych. Kryterium formalnym zmian w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest wprowadzenie ich w formie ustawy. Oznacza to, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, iż tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy, dlatego też art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodny z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

2.3. Art. 164 Konstytucji jedynie gminom nadaje rangę konstytucyjną, wyróżniając je w stosunku do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Art. 16 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji podkreślają znaczenie samodzielności działania gmin jako jednostek podstawowych samorządu. Z uwagi na to od strony formalnej konieczne jest zachowanie rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności gmin. Wnioskodawca opisuje akty ustawowe gwarantujące istnienie każdego ze szczebli samorządu terytorialnego wskazując, iż województwa tworzone są w drodze ustawy, a powiaty zostały utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, wydanego na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca o samorządzie powiatowym.

2.4. Również art. 171 ust. 3 Konstytucji (zgodnie z którym organ stanowiący samorządu terytorialnego może być rozwiązany na wniosek Prezesa Rady Ministrów wyłącznie przez Sejm i jedynie w takim przypadku, jeśli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy) wskazuje na poparcie tezy wnioskodawcy. Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym wyznaczając Radzie Ministrów taką rolę w ustalaniu zmian w systemie administracyjnym kraju i nadając jej kompetencje do wkraczania w określanie systemu ustrojowego państwa ingeruje w konstytucyjnie gwarantowaną autonomię podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten zawiera upoważnienie do ograniczania praw członków wspólnoty samorządowej a także ingerencję w system ustrojowy państwa przez organ wykonawczy w drodze aktu o charakterze podustawowym.

2.5. W przypadku likwidacji gminy i zmiany obszaru działania jednostki terytorialnej następuje ingerencja nie tylko w sferę osobowości prawnej gminy, ale również w sferę praw wyborczych obywateli, tworzących na określonym terenie wspólnotę samorządową.

2.6. Kwestię tworzenia, zniesienia lub podziału gmin można porównać do sytuacji uczelni wyższych, które choć są częścią systemu edukacji narodowej, nie korzystają z ochrony określonej wprost przez Konstytucję, a ich tworzenie, przekształcanie, łączenie i zniesienie jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy.

2.7. Art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter proceduralny, ustalający tryb działania przy tworzeniu, łączeniu, dzieleniu i znoszeniu gmin oraz ustalaniu granic, natomiast nie zawierają żadnych przesłanek materialnych pozostawiając całkowitą dowolność dla decyzji Rady Ministrów. Jedyne zapis o charakterze materialnym, zawarty jest w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczy kwestii ustalania i zmiany granic gmin, a jeśli chodzi o pozostały zakres przekazany do regulacji przez Radę Ministrów, ustawa nie zawiera w tym zakresie jasno określonych przesłanek. Uzasadniałoby to, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, postawienie zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, jednak z uwagi na to, iż materia dotycząca bytu gmin w ogóle nie powinna być regulowana aktem wykonawczym, wnioskodawca powołuje się na naruszenie wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji.

2.8. Kwestionowane przepisy nie chronią wspólnoty samorządowej przed arbitralną decyzją organu rozstrzygającego (Rady Ministrów), więc tym samym naruszają zasadę demokratycznego państwa prawa. Zasada ta bowiem gwarantuje jednostce określony status w państwie i zabezpiecza przed arbitralnymi aktami władzy państwowej. Wynika to z braku szczegółowych przepisów normujących tryb i zasady konsultacji z mieszkańcami przed wydaniem rozporządzenia w sprawie bytu danej gminy, a także z treści art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wymóg zasięgnięcia wymienionej wyżej opinii uważa się za spełniony w przypadku jej niewyrażenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię. Upoważnienie Rady Ministrów bezwzględnie narzuca decyzje o istnieniu podstawowych jednostek samorządu terytorialnego a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

3. W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 19 sierpnia 2002 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko uznając, iż art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym jest zgodny z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny przedstawił następujące argumenty co do swojej tezy:

3.1. Wnioskodawca z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz konstytucyjnej rangi gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji) wywodzi twierdzenie o wyłączności ustawy w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Istota problemu, w ocenie Prokuratora, tkwi w tym, co należy rozumieć pod pojęciem „zasadniczy podział terytorialny państwa”; czy należy je pojmować wąsko, jako obejmujące wyłącznie podział państwa na określone szczeble samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), czy też szeroko, tzn., że jest to każda regulacja dotycząca kreacji czy likwidacji konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, bądź korekty granic takiej jednostki.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego nieuprawniony jest pogląd wnioskodawcy – przy założeniu, że materia, o której mowa, należy do wyłączności ustawy – że wymóg ten dotyczy tylko gmin, z uwagi na konstytucyjną rangę, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucja poza regulacją, iż gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji) wprowadza również zasadę, że inne jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli więc istnienia obowiązku regulacji ustawowej, w przedmiocie zmian, tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia jednostek terytorialnego upatruje się w treści art. 15 ust. 2, to musi on konsekwentnie obejmować nie tylko gminy, ale wszystkie jednostki samorządowe tworzące „zasadniczy podział terytorialny państwa”.

3.3. Analiza przepisów art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że pod pojęciem „zasadniczy podział terytorialny państwa” należy rozumieć określenie struktury podziału terytorialnego państwa w sposób zapewniający decentralizację władzy publicznej, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Realizację tej zasady zapewnia stworzenie różnych szczebli samorządu terytorialnego. Za takim rozumieniem tego pojęcia przemawia również treść art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ustrojodawcy chodziło o ustawową regulację w kwestiach mających znaczenie dla funkcjonowania (ustroju terytorialnego) całego państwa. Trudno jest uznać, w opinii Prokuratora, za mającą takie znaczenie regulację dotyczącą zmian w obrębie konkretnych, pojedynczych gmin; o ustroju terytorialnym państwa nie decydują bowiem byt czy granice konkretnej gminy. W związku z powyższym Prokurator Generalny nie zgadza się z wnioskodawcą, iż zakwestionowany przepis zawiera upoważnienie Rady Ministrów do wkraczania i określania systemu ustrojowego państwa.

3.4. Prokurator Generalny nie podziela również zarzutu wnioskodawcy, iż przedmiot delegacji ustawowej oznacza ingerencję w samodzielność dotychczasowych gmin. Granice samodzielności gmin określa ustawa. Żaden przepis Konstytucji ani ustawy o samorządzie gminnym nie kształtuje prawa tych jednostek samorządowych do decydowania o własnym bycie prawnym, w tym o jej granicach. Z uwagi jednak na ważność tych spraw dla społeczności lokalnych ustawodawca nakazał przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych gmin (art. 4a ustawy), w przypadku zaistnienia potrzeby dokonania zmian w tym zakresie. Z tych samych względów rady gmin zostały uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o wydanie rozporządzenia w przedmiocie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.

Prokurator Generalny przedstawia następujące argumenty na poparcie swojego stanowiska co do zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji:

3.5. W zakresie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gmin istnieje luka prawna, którą może wypełnić tylko ustawodawca. Natomiast nie jest możliwe stwierdzenie z tego powodu niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, bowiem zarzut braku regulacji prawnej w przedmiotowym zakresie nie może być adresowany do przepisów dotyczących wydania aktu wykonawczego.

3.6. Zgodnie z art. 4a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym uznaje się za spełniony wymóg zasięgnięcia opinii zainteresowanych gmin, w sytuacji jej nie wyrażenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię.

W opinii Prokuratora Generalnego nie można się zgodzić z twierdzeniem wnioskodawcy, iż to rozwiązanie ustawodawcy nie zapewnia mieszkańcom gminy ochrony

przed arbitralnością organu rozstrzygającego o istnieniu gminy (a tym samym narusza art. 2 Konstytucji). Wymóg zasięgnięcia zainteresowanych gmin jest właśnie wyrazem liczenia się ustawodawcy z wolą mieszkańców gmin, których dotyczyć ma rozporządzenie. Bierność podmiotów uprawnionych do wyrażenia opinii nie może paraliżować działań organów władzy wykonawczej, a termin trzymiesięczny jest wystarczający dla wyrażenia owej opinii.

3.7. Zarówno Konstytucja w art. 15 ust. 2 jak i ustawa o samorządzie gminnym w art. 4 ust. 3 określają przesłanki, które muszą być uwzględnione przy podziale terytorialnym państwa, a w tym przypadku w odniesieniu do gmin. Te rozwiązania ograniczają swobodę regulacyjną Rady Ministrów w przedmiotowym zakresie. Prokurator Generalny zauważa przy tym, iż przesłanki materialne dotyczące „ustalenia i zmiany granic”, umieszczone w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, odnoszą się – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – do całego zakresu regulacji przekazanej Radzie Ministrów przez art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, gdzie użyto sformułowania „tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin”. Zakres przedmiotowy obu określeń zakresu działań Rady Ministrów jest ten sam, bowiem tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin musi prowadzić do ustalenia i zmiany granic gmin.

4. Pismem z 21 października 2002 r. stanowisko w sprawie zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich zajął Marszałek Sejmu. Zdaniem Sejmu przedstawiony wniosek jest bezzasadny, a przedstawione w nim argumenty nie znajdują uzasadnienia w treści zaskarżonych przepisów.

4.1. Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji stwierdzając, że wnioskodawca nie wykazał bezpośredniego związku przedmiotu sprawy z art. 2 Konstytucji. Przedstawione zarzuty dotyczą zasad ustroju terytorialnego i funkcjonowania samorządu, będących przedmiotem regulacji m. in. art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji. Zasada demokratycznego państwa prawa nie powinna stanowić samoistnej podstawy kontroli konstytucyjności, jeśli konstytucyjne wolności i prawa są sprecyzowane w konkretnych przepisach Konstytucji. Zatem w tej sprawie wzorcem do badania konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym są przepisy art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji a nie szczegółowe zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu jest zdania, że system zmian w zasadniczym podziale terytorialnym jest spójny i zabezpiecza interesy obywateli jako członków wspólnoty samorządowej, wprowadzając wymóg konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmian w podziale terytorialnym.

4.2. Następnie Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 15 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Sejmu z tego przepisu Konstytucji wynika jedynie nakaz określania zasadniczego podziału terytorialnego co do jego istoty, a więc ilości szczebli i podstawowych uwarunkowań ustrojowych. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że bezpośrednio Sejm ma decydować o bycie wszystkich jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Raz utworzona wspólnota samorządowa nie może być wartością absolutną, stawianą ponad interesem państwa jako całości. W odniesieniu do gmin identyfikacja więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz ocena zdolności wykonywania zadań publicznych, o których mowa w tym przepisie, nie jest możliwa na poziomie władzy ustawodawczej. Zasada tworzenia i likwidacji gmin w drodze rozporządzenia funkcjonuje od początku reaktywowania samorządu terytorialnego

w 1990 r. i pozwala ona na stosunkowo szybkie wprowadzenie korekt podziału i uwzględnianie zmian więzi lokalnych.

4.3. Zdaniem Marszałka Sejmu nieuzasadnione jest twierdzenie wnioskodawcy, że Rada Ministrów podejmuje swoje decyzje w omawianym zakresie w sposób arbitralny. Rząd musi bowiem przeprowadzić ściśle określoną procedurę, aby zlikwidować gminę. Jest przy tym związany licznymi przesłankami materialnymi, wynikającymi z Konstytucji i ustaw szczegółowych. Poza tym decyzje Rady Ministrów w tym zakresie podlegają takiej samej kontroli, jak wszystkie inne sprawy regulowane w drodze rozporządzeń, włącznie z kontrolą konstytucyjności.

4.4. Jednocześnie Sejm nie kwestionuje konstytucyjnej zasady, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z zasady tej nie można jednak wywodzić, iż do gmin stosować należy szczególne rozwiązania ustrojowe, jeśli chodzi o ich tworzenie lub znoszenie. Ogólne zasady funkcjonowania samorządu, jak osobowość prawna, czy zasada samodzielności gminy i jej prawna ochrona przywołane przez wnioskodawcę nie stanowią, zdaniem Sejmu, gwarancji bytu gminy raz utworzonej, a także o tym, że prawo jej likwidacji ma wyłącznie Sejm.

4.5. W odniesieniu do powołania się na art. 171 ust. 3 Konstytucji, który zastrzega prawo rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie dla Sejmu, Marszałek Sejmu stwierdza, że przepis ten nie może być przekładany na reguły dotyczące ustroju terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty Marszałek Sejmu uznaje wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich za bezzasadny.

5. W dniu 1 marca 2002 r. Rada Miejska w Kostrzynie wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast – w zakresie w jakim to rozporządzenie przesuwa termin przyłączenia wsi Szumiłowo do Miasta Kostrzyna z 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r. – z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

5.1. Na podstawie § 1 pkt. 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2002 r., dotychczasowy obszar Miasta Kostrzyna powiększony został o przyłączony obszar wsi Szumiłowo. W dniu 31 grudnia 2001 r. ogłoszone zostało rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zmieniające § 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia z 29 września 2001 r. w ten sposób, że wejście w życie przepisów dotyczących przyłączenia wsi Szumiłowo do miasta Kostrzyna (§ 1 pkt 2 lit. b) przesunięte zostało na dzień 1 stycznia 2004 r.

5.2. Kwestionowane rozporządzenie opublikowane zostało w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2001 r. i weszło w życie w dniu ogłoszenia. Teoretycznie rzecz ujmując treść rozporządzenia mogła dotrzeć do jego bezpośrednich adresatów, czyli mieszkańców Kostrzyna i wsi Szumiłowo, najwcześniej w dniu 2 stycznia 2002 r., a więc już po jego wejściu w życie. Faktycznie egzemplarz stosownego Dziennika Ustaw dotarł do Urzędu Miasta Kostrzyna w dniu 17 stycznia 2002 r. Przez okres od dnia publikacji

nowelizowanego rozporządzenia w tej sprawie (z 29 września 2001 r.) czyli od 12 października 2001 r. zainteresowane strony przyjmowały stan ustalony w tym rozporządzeniu jako ustalony kierunek zmian legislacyjnych co o tyle ma znaczenie, że zapowiedziana zmiana ze względu na regulację wielości zagadnień wymagała podjęcia szeregu czynności przygotowujących ich realizację. Jest to proces złożony z wielu czynności faktycznych i prawnych (w szczególności przekazanie mienia komunalnego oraz spraw administracyjno-cywilnych mieszkańców) i aby zapobiec bezwładowi organizacyjnemu i niepewności co do sytuacji prawnej mieszkańców Szumiłowa powinien w dniu wejścia w życie przepisów być zakończony, a nie dopiero rozpoczęty.

5.3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. jest niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wyjątek od powyższej zasady przewidziany jest w art. 4 ust. 2 ustawy: w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

5.4. Rada Ministrów odstępując od zasady 14-dniowego okresu *vacatio legis* powinna była umotywować to „uzasadnionym” charakterem przypadku albo ważnym interesem państwa (ale tylko w przypadku wejścia aktu normatywnego w życie z dniem jego ogłoszenia). W komunikacie z posiedzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. jako uzasadnienie przyjętych rozwiązań podano konflikty społeczne, jakie wywoływały planowane zmiany: „Zmiany granic (...), chociaż stanowią realizację inicjatyw tamtejszych środowisk, nadal wywołują kontrowersje wśród społeczności lokalnych...”. Aczkolwiek według komunikatu Rady Ministrów z jej posiedzenia celem nowelizacji rozporządzenia było „uspokojenie nastrojów”, to osiągniętym efektem było wywołanie wielkiego wzburzenia. Ponadto uzasadnienie Rady Ministrów stoi w sprzeczności z wcześniej zajęтым stanowiskiem przez członka rządu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyrażonym w piśmie z 30 listopada 2001 r., skierowanym do posła na Sejm Stanisława Kopcia w odpowiedzi na jego interwencję, w którym odnosząc się do rozstrzygnięć zawartych w nowelizowanym rozporządzeniu stwierdza, że „...na podstawie szczegółowej analizy załączonych do spraw wniosków konsultacji społecznych, dokumentów geodezyjno-kartograficznych, opinii i stanowisk zainteresowanych rad gmin i powiatów oraz wojewodów uznano, że wnioskowana zmiana granic gmin jest uzasadniona”.

5.5. Przyłączenie wsi Szumiłowo było zgodne z wolą jej mieszkańców (88,5% osób biorących udział w konsultacjach opowiedziało się za przyłączeniem wsi do Kostrzyna) i racjonalnymi przesłankami: położenie Szumiłowa w odległości 600 metrów od granic Kostrzyna oraz powiązania zawodowo-bytowe mieszkańców z miastem (zatrudnienie, szkoły, żłobek, przedszkole, służba zdrowia, poczta, dworzec PKP i PKS). Zmiana granic z dniem 1 stycznia 2002 r. nie tylko nie budziła protestów społeczności lokalnej, będącej adresatami rozporządzenia i w żaden sposób nie naruszała ich interesu, ale także nie mógł być zagrożony ważny interes państwa.

5.6. Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych organ wydający akt normatywny dokonuje oceny czy i jakie interesy państwa mogą być zagrożone, musi jednak przyjąć odpowiednią wagę okoliczności, które uwzględnia i zachować odpowiednie proporcje, tzn. porównać skutki odejścia od zasady odpowiedniej *vacatio legis* do ważności interesów, które chce chronić stosując wyjątek. Ważny interes państwa nie może być sprowadzany do interesu jednostek bądź określonych grup nacisku: wejście w życie zmian granic miasta Kostrzyna nie mogło naruszyć zasadniczych wartości składających się na pojęcie ważnego interesu państwa. Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia zmieniającego, bez zachowania 14-dniowego okresu *vacatio legis*, ogłoszonego dzień przed jego wejściem w życie jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ nie miało charakteru „uzasadnionego przypadku”, ani tym bardziej nie było uzasadnione „ważnym interesem państwa”. Działanie takie łamie również zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego, będących implikacją zasady demokratycznego państwa prawa. Tym samym rozporządzenie powyższe stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji. Ponadto działanie Rady Ministrów naruszające ustawę, w granicach, w których zobowiązane są działać wszystkie podmioty prawa, w tym organy władzy wykonawczej, narusza także art. 7 Konstytucji stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

6. W związku z wnioskiem Rady Miejskiej w Kostrzynie Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 24 maja 2002 r uznając, iż rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast w zakresie w jakim odnosi się do przyłączenia do dotychczasowego obszaru gminy o statusie miasta Kostrzyn obszaru wsi Szumiłowo jest niezgodne z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

6.1. W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowana treść normatywna kwestionowanego rozporządzenia sprowadza się do przesunięcia daty wejścia w życie nowelizowanego aktu z 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r. Rozporządzenie zmieniające z 28 grudnia 2001 r. zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2001 r., co skutkuje niezachowaniem przez prawodawcę stosownej *vacatio legis*. Wskazana przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli zakwestionowanego rozporządzenia zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (należąca do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego, w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji) opiera się na założeniu określonej pewności prawa i przewidywalnym postępowaniu organów państwa. Brak *vacatio legis* nowelizującego rozporządzenia w konsekwencji spowodowało, iż akt ten wszedł w życie w dniu publikacji, to jest 31 grudnia 2001 r.; takie działanie prawodawcy stanowiło zaskoczenie dla adresatów tej regulacji i pozostaje w sprzeczności ze standardami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

6.2. W świetle załączonych do wniosku dokumentów oraz uzasadnienia (zawartego w przedłożonym w toku uzgodnień międzyresortowych uzasadnieniu) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustalenie nowych granic gmin nastąpiło z inicjatywy środowisk lokalnych. Przyjęty przez prawodawcę ponad dwumiesięczny czas na wejście w życie aktu, znówelizowanego następnie 28 grudnia 2001 r., tworzył podstawę przekonania tych środowisk o pewności i trwałości wprowadzanych ustaleń normatywnych i był

podstawą szeregu działań prawnych i organizacyjnych zmierzających do realizacji uchwalonych zmian granicy gminy.

6.3. Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu wnioskodawcy dotyczącego naruszenia przez zakwestionowane rozporządzenie art. 7 Konstytucji, jak również przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do ustalonej, jak wyżej, sytuacji, kiedy dniem wejścia w życie aktu normatywnego jest dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym, zastosowanie ma art. 4 ust. 2 *in fine* powołanej wyżej ustawy a zatem, jak podnosi Prokurator, przez zastosowanie *iunctim* ustawodawca wymaga spełnienia obydwóch przesłanek określonych w przepisie.

W świetle prezentowanych wyżej ocen dotyczących naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji zdaniem Prokuratora Generalnego nie został spełniony wymóg zgodności przyjętego rozwiązania z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

7. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 6 czerwca 2002 r. wniósł o orzeczenie, że rozporządzenie zakwestionowane przez Radę Miejską w Kostrzynie jest zgodne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 2 i 7 Konstytucji.

7.1. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów stan faktyczny i prawny nowelizacji rozporządzenia wyczerpuje przesłanki określone w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem przesunięcie terminu zmiany granic określonych gmin uzasadnione było ważnym interesem państwa wyrażającym się w zapobieżeniu i zminimalizowaniu antagonizmów lokalnych, jak również zagwarantowaniu społecznościom lokalnym optymalnego okresu czasu w celu racjonalnego i kompletnego przeprowadzenia wszystkich działań organizacyjnych i prawnych związanych nie tylko ze zmianami terytorialnymi, ale również z reorganizacją na rzecz wykonywania zadań publicznych; zgodnie z komunikatem z posiedzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r., uzasadnieniem przedłużenia *vacatio legis* dla wprowadzenia w życie zmian terytorialnych państwa zaprojektowanych rozporządzeniem zmieniającym była próba zażegnania konfliktów i uspokojenia nastrojów dla sprawnego ich wdrożenia. Zarazem trzeba podkreślić, że w innym miejscu swego stanowiska Prezes RM argumentuje, że „odstąpienie od reguły 14-dniowego *vacatio legis* znalazło swoje uzasadnienie w ważnym interesie publicznym”.

7.2. Prezes RM podkreśla, iż na spory zaistniałe na tle przyłączenia wsi Szumiłowo do miasta Kostrzyn wskazuje również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w swoim wystąpieniu z 30 listopada 2001 r. kierowanym do posła Stanisława Kopcia przytaczając negatywne opinie wyrażone przez Radę Gminy Boleszkowice i Radę Powiatu Myśliborskiego oraz Sejmik Zachodniopomorski. Aczkolwiek opinie organów stanowiących samorządu terytorialnego nie są w sprawach zmian w podziale terytorialnym państwa wiążące dla Rady Ministrów, nie mogą one pozostawać poza przedmiotem rozważań Rady Ministrów w toku prac legislacyjnych dotyczących problemów lokalnych.

7.3. Pismem z 28 grudnia 2001 r. kierowanym do Wojewodów w tych województwach, w których dokonywano przedmiotowych zmian terytorialnych Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował o nowelizacji odpowiednich przepisów, równocześnie zobowiązując Wojewodów do

poinformowania społeczności lokalnych i stosownych organów samorządu terytorialnego o kierunku zmian.

W konkluzji Prezes Rady Ministrów stwierdza, że:

7.4. Niewątpliwie ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie nowelizowanych przepisów rozporządzenia, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Określenie na dzień 31 grudnia 2001 r. terminu wejścia w życie przepisów przesuwających w czasie dokonanie przyłączenia wsi Szumiłowo do miasta Kostrzyn, nie jest niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

7.5. Nie jest uzasadniony także zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia przez § 2 rozporządzenia z 28 grudnia 2001 r. przepisów art. 2 i art. 7 Konstytucji; wnioskodawca nie precyzuje na czym polega sprzeczność zakwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej, a nadto trudno dopatrzeć się bezpośredniego związku między zakresem przedmiotowym badanego rozporządzenia, a powołanym art. 2 Konstytucji, bowiem zakwestionowany przepis rozporządzenia nie narusza elementów wynikających z analizowanej zasady konstytucyjnej, a formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

7.6. Rada Ministrów odstępując od 14-dniowego okresu *vacatio legis* nie przekroczyła dyspozycji przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż natychmiastowe wejście w życie przedmiotowego aktu, uzasadnione było ważnym interesem państwa, a tym samym Rada Ministrów na naruszyła art. 7 Konstytucji. Z treści wniosku wynika, iż art. 7 Konstytucji odnoszony jest jako wzorzec konstytucyjny zasadniczo nie do oceny procesu prawotwórczego, a w ramach tego procesu naruszenia zakresu kompetencji lub prawa przez Radę Ministrów, ale *de facto* dotyczy kwestii merytorycznych, a w szczególności kierunku przyjętych rozwiązań.

7.7. Zarzut naruszenia zasady legalizmu wnioskodawca wiąże przede wszystkim nie z brakiem kompetencji bądź też naruszeniem przez prawodawcę procedury stanowienia analizowanego rozporządzenia, lecz z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi prowadzącymi do przesunięcia daty zmiany przynależności terytorialnej wsi Szumiłowo.

8. W dniu 4 czerwca 2002 r. grupa posłów na Sejm RP złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu w zakresie w jakim rozporządzenie to wykreśla § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu oraz § 2 rozporządzenia z 28 grudnia 2001 r. w zakresie w jakim przepisy te przewidują wejście w życie nowelizacji w dniu 31 grudnia 2001 r. z art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez wydanie aktu prawnego z mocą wsteczną, nieokreślenie niezbędnej *vacatio legis* oraz naruszenie konstytucyjnego wymogu publikacji jako warunku wejścia w życie rozporządzenia. Wnioskodawca kwestionuje również zgodność powyżej wymienionych przepisów rozporządzenia z 28 grudnia 2001 r. z art. 7, art. 148 pkt 6 w związku z art. 171 ust. 2, art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

poprzez niezachowanie przewidzianego w tej ustawie trybu a w konsekwencji bezzasadne uniemożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego i zamieszkałym tam społecznościom realizacji praw zagwarantowanych im przez Konstytucję i ustawy.

8.1. Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu w § 3 pkt 1 ustaliło nowe granice powiatów krasnostawskiego i świdnickiego w ten sposób, że z dniem 1 stycznia 2002 r. gmina Fajslawice wchodząca dotychczas do powiatu krasnostawskiego miała wejść do powiatu świdnickiego. W dniu 28 grudnia 2001 r. Rada Ministrów dokonała zmiany rozporządzenia z 31 maja 2001 r. (wydając zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu), która to zmiana polegała na wykreśleniu powołanego § 3 pkt 1, czyli pozostawieniu gminy Fajslawice w powiecie krasnostawskim i nie włączaniu jej do powiatu świdnickiego. Rozporządzenie z 28 grudnia 2001 r. weszło w życie 31 grudnia 2001 r.

8.2. Kwestionowane rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2001 r., który ukazał się po tej dacie, a więc po terminie jego wejścia w życie. Tym samym, Rada Ministrów naruszyła art. 2 Konstytucji i wynikające zeń zasady nieretroakcji prawa oraz wymogu ustalenia odpowiedniego okresu dostosowawczego.

8.3. Rozporządzenie Rady Ministrów narusza również art. 88 ust. 1 Konstytucji, gdyż weszło w życie wcześniej, niż z dniem ogłoszenia (Dziennik Ustaw ukazał się po 31 grudnia 2001 r.) a tym samym nie został spełniony, wymagany przez art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunek wejścia w życie rozporządzenia, czyli jego ogłoszenie.

8.4. Rozporządzenie z 28 grudnia 2001 r. narusza również art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powinno ono wejść w życie po upływie 14 dni od jego ogłoszenia, czyli od 31 grudnia 2001 r. wnioskodawca wyraża pogląd, iż nie zaistniały przesłanki merytoryczne dla zastosowania art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, czyli wprowadzenia w życie rozporządzenia z dniem ogłoszenia. Zmiana przynależności gminy Fajslawice do określonego powiatu nie może być traktowana jako sprawa, której pilne załatwienie jest determinowane ważnym interesem państwa. W przedmiotowej sprawie zaistniała sytuacja wręcz wykluczająca zastosowanie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż uchwalenie przez Radę Ministrów nowelizacji nastąpiło wbrew woli mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczyła zmiana.

8.5. Rada Ministrów wydając wskazane rozporządzenie naruszyła ponadto art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w związku z tym art. 7 Konstytucji poprzez bezpodstawne pominięcie przewidzianego w tej ustawie trybu dokonywania podobnych zmian w strukturze jednostek samorządu terytorialnego. Przed wprowadzeniem zmian wynikających z rozporządzenia z 28 grudnia 2001 r. należało, zgodnie z art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym przeprowadzić ponownie procedurę związaną ze zmianą granic powiatu. Procedury tej nie przeprowadzono, więc naruszono nakazany przez ustawę tryb postępowania, w konsekwencji naruszono również art. 7 Konstytucji.

8.6. Przy wydaniu zaskarżonego rozporządzenia doszło do naruszenia art. 165 ust 2 Konstytucji, który gwarantuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. W

przedmiotowej sprawie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego zostały bowiem pozbawione możliwości obrony swych słuszných interesów.

8.7. Rada Ministrów wydając zaskarżone rozporządzenie nie zachowała granic i form działania określonych w odpowiednich przepisach i tym samym naruszyła art. 148 pkt 6 oraz art. 171 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którymi Prezes Rady Ministrów, który kieruje jej pracą, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach określonych w Konstytucji i ustawach.

9. W związku z wnioskiem grupy posłów Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 5 lipca 2002 r., uznając, iż rozporządzenie Rady Ministrów z 28 lutego 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu jest niezgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 3a oraz art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym. Jednocześnie Prokurator Generalny wyraził stanowisko, iż rozporządzenie kwestionowane przez Grupę posłów jest zgodne z art. 88 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodne z art. 148 pkt 6 w związku z art. 171 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji.

9.1. Prokurator Generalny podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w piśmie z 24 maja 2002 r. dotyczące wniosku Rady Miasta Kostrzyna i uważa, że porównanie treści wniosku grupy posłów i Rady Miasta Kostrzyna pozwala przyjąć, iż wskazane wzorce kontroli – art. 2 i 7 Konstytucji, jak i przedstawiona w tym zakresie argumentacja, pokrywają się i adresowane są do merytorycznie tożsamyh rozporządzeń nowelizujących.

9.2. W odniesieniu do zarzutów wnioskodawcy naruszenia zasady nieretroakcji oraz zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis* Prokurator Generalny stwierdza, iż takie zaskakiwanie jednostek samorządu terytorialnego, jak w przypadku przyjętego nowelizującego rozwiązania legislacyjnego należy uznać za godzące w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ze względu na znaczny odstęp czasu od wejścia w życie poprzedniej regulacji, czyli rozporządzenia nowelizowanego przez kwestionowane rozporządzenie, do momentu publikacji nowelizacji, jednostki samorządu terytorialnego poczyniły niezbędne przygotowania natury organizacyjno-technicznej i prawnej. Jednocześnie tak długi czas pozwalał na ugruntowanie przekonania w środowiskach lokalnych o pewności uchwalonych pierwotnie zmian granic powiatu. Prokurator Generalny jednocześnie zauważa, iż ustawodawca na mocy art. 3 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym ustanowił klauzulę, iż przedmiotowe zmiany granic następują z dniem 1 stycznia, właśnie z uwagi na to, że zmiana granic wymaga podjęcia szeregu zadań.

9.3. Prokurator Generalny wskazuje również na postawione przez ustawodawcę wymogi konsultacji z mieszkańcami i odpowiednimi organami ustanowione w art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym i uważa że doszło do naruszenia przez kwestionowane rozporządzenie tych przepisów.

9.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz Prokurator Generalny uznał, iż brak jest podstaw do uznania go za zasadny, gdyż zaskarżone rozporządzenie wywołało skutki polegające na rezygnacji z wprowadzenia nowych granic, które nastąpić miały 1 stycznia 2002 r.

9.5. Prokurator Generalny za niezasadny uznał również zarzut naruszenia przez kwestionowane rozporządzenie nakazu publikacji aktu (art. 88 ust. 1 Konstytucji). W kontekście sygnalizowanych przez wnioskodawcę argumentów o nieudostępnieniu aktu prawnego adresatom norm istnieją wprawdzie, zdaniem Prokuratora, wątpliwości czy Dziennik Ustaw faktycznie był dostępny, jednak Trybunał Konstytucyjny w zasadzie nie podejmuje ustaleń faktycznych, lecz przeprowadza kontrolę abstrakcyjną.

9.6. W opinii Prokuratora Generalnego pozostałe wzorce konstytucyjnej kontroli – art. 148 pkt 6 w zw. z art. 171 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji są, nieadekwatne do zarzutów wnioskodawcy. Art. 148 pkt 6 i art. 171 ust. 2 Konstytucji ustanawiają instytucję nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym. Materia regulowana w kwestionowanym rozporządzeniu nie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, przejawem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, lecz działaniem prawodawczym z zakresu tworzenia i modyfikacji struktury podziału terytorialnego kraju. Natomiast art. 165 ust. 2 Konstytucji statuuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu ich osobowości prawnej. Rozstrzyganie o granicach jednostek samorządu terytorialnego nie jest pozostawione samym samorządom, a zatem merytoryczna treść regulowana przez rozporządzenie nie dotyczy strefy samodzielności tych jednostek.

10. Pismem z 23 lipca 2002 r. Prezes Rady Ministrów wniósł o orzeczenie, że rozporządzenie zakwestionowane przez grupę posłów jest zgodne z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 2, art. 7, art. 88 ust. 1 i art. 148 pkt 6 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

10.1. W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, iż kwestionowane rozporządzenie nie było udostępnione, Prezes Rady Ministrów wskazuje, iż faktem powszechnie znanym jest to, że zostało ono ogłoszone w Dzienniku Ustaw Nr 156 z 31 grudnia 2001 r. pod pozycją 1818. Prezes Rady Ministrów uważa, iż wnioskodawca nie podaje żadnych dowodów i okoliczności, z których wywodzi i popiera swoje twierdzenia w tej kwestii. W związku z tym nie można jednoznacznie przesądzić, iż organ wydający Dziennik Ustaw, czyli, zgodnie z art. 21 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Prezes Rady Ministrów, nie dopełnił wynikających z ustawy zobowiązań i nie udostępnił przedmiotowego dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego dziennik. Dzień 31 grudnia 2001 r. przypadał w poniedziałek – w dzień roboczy, zatem nie istniały okoliczności, które utrudniałyby dopełnienie ustawowych wymogów w kwestii wydania i udostępnienia dziennika, jednocześnie po 31 grudnia 2001 r. przypadał dzień świąteczny i w związku z tym mogło się zdarzyć, że w różnych miejscach na terenie kraju, numer dziennika, o którym tu mowa dostępny był w okresie późniejszym. W kontekście tych rozważań Prezes Rady Ministrów jako niezasadny traktuje zarzut naruszenia przez kwestionowane rozporządzenie art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady nieretroakcji prawa. Prezes Rady Ministrów stwierdza, iż rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zostało ogłoszone w dniu 31 grudnia 2001 r. i na mocy § 2 weszło w życie z dniem 31 grudnia 2001 r., nie sposób więc mówić o wstecznym działaniu przepisów tego rozporządzenia w sytuacji gdy nastąpiła tożsamość dnia publikacji i wejścia w życie aktu wykonawczego.

10.2. Stan faktyczny i prawny zaistniały w sprawie wyczerpuje dyspozycje z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wyeliminowanie na podstawie zaskarżonego rozporządzenia uprzednio unormowanych

zmian terytorialnych poprzez skreślenie stosownego przepisu o zmianie przynależności terytorialnej gminy Fajslawice, uzasadnione było ważnym interesem państwa, polegającym na zapobieganiu antagonizmom lokalnym. Prezes Rady Ministrów wykazuje, iż w okresie poprzedzającym wydanie kwestionowanego rozporządzenia mieszkańcy gminy Fajslawice oraz niektóre organy samorządowe zainteresowane w sprawie wyrażali się negatywnie o mającej mieć miejsce od 1 stycznia 2002 zmianie granic. Motywy niezwłocznego wejścia w życie badanych przepisów rozporządzenia, w świetle art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, są w pełni uzasadnione; podjęte w interesie i na rzecz mieszkańców gminy Fajslawice.

10.3. Zarzut naruszenia art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym poprzez nie przeprowadzenie ponownych konsultacji z mieszkańcami jest niezasadny. Wskazane konsultacje zostały przeprowadzone w 2000 r. na etapie projektowania przepisów rozporządzenia z 31 maja 2001 r., które decydowało o przyłączeniu gminy Fajslawice do powiatu świdnickiego z dniem 1 stycznia 2002 r. Prezes Rady Ministrów twierdzi, że prace legislacyjne nad tym rozporządzeniem rozpoczęte zostały na wniosek mieszkańców gminy Fajslawice, a następnie na skutek protestu tych mieszkańców zmieniono kierunek rozwiązań legislacyjnych i w związku z tym niecelowym było przeprowadzenie ponownych konsultacji z tą społecznością. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów wydanie rozporządzenia kwestionowanego przez wnioskodawcę, oznaczało *de facto* pozostawienie kwestii przynależności gminy Fajslawice w stanie niezmienionym. W związku z powyższym, zdaniem Prezesa Rady Ministrów nie znajduje także podstaw zarzut naruszenia zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji.

10.4. W odniesieniu do zarzutów wnioskodawcy naruszenia przez kwestionowane rozporządzenia art. 148 pkt 6 w zw. z art. 171 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Prezes Rady Ministrów stwierdza, iż wykładnia gramatyczna powyższych przepisów konstytucyjnych prowadzi do konkluzji, iż nie pozostają one w jakimkolwiek związku merytorycznym z przepisami rozporządzenia stanowiącego przedmiot kontroli. Przedmiot i zakres uregulowań zawartych w rozporządzeniu nie jest elementem sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów pod względem legalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 148 pkt 6 oraz art. 171 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 26 listopada 2002 r. przedstawiciel Rady Miejskiej w Kostrzynie wycofał wniosek. Uzasadnił swoją decyzję zmianą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241). Rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 93, poz. 826) stanowiąc, że zmiana granic w zakresie przyłączenia wsi Szumiłowo do miasta Kostrzyna wchodzi w życie 1 stycznia 2003 r.

Uczestnicy postępowania w związku z powyższym stanowiskiem wnosili o umorzenie sprawy w tym zakresie.

W odniesieniu do pozostałych wniosków strony podtrzymały stanowiska zajęte na piśmie.

Trybunał Konstytucyjny odroczył ogłoszenie wyroku na 10 grudnia 2002 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wobec cofnięcia wniosku przez Radę Miejską w Kostrzynie Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 156, poz. 1819) w zakresie powodującym przesunięcie terminu przyłączenia wsi Szumiłowo do Miasta Kostrzyna z dnia 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r. z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.).

2. Z uwagi na szeroki zakres sprawy powstałej w wyniku połączenia trzech wniosków pierwszym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego było ustalenie przedmiotu zaskarżenia, zarzutów oraz wzorców konstytucyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako przedmiot zaskarżenia swojego wniosku określił art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym, wskazując jako wzorce następujące przepisy Konstytucji: art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji. Podstawowy zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy tego, iż akt o charakterze wykonawczym nie powinien decydować o bycie gminy, jak to ma miejsce, w obecnym stanie prawnym.

Przedmiotem wniosku grupy posłów jest § 1 i § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu. Uchyła ono część rozporządzenia Rady Ministrów w zakresie przyłączenia gminy Fajslawice do powiatu świdnickiego. Rozporządzenie weszło w życie 31 grudnia 2001 r. Jako wzorce konstytucyjne wskazane zostały: art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z uwagi na wydanie aktu prawnego z mocą wsteczną, nieokreślenie niezbędnej *vacatio legis* oraz naruszenie konstytucyjnego wymogu publikacji jako warunku wejścia w życie rozporządzenia oraz art. 7, art. 148 pkt 6 w związku z art. 171 ust. 2, art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym z uwagi na niezachowanie przewidzianego w tej ustawie trybu, a w konsekwencji bezzasadne uniemożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego i zamieszkałym tam społecznościom realizacji praw zagwarantowanych im przez Konstytucję i ustawy.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż wszelkie zmiany dotyczące gmin, czyli decyzja o utworzeniu, zniesieniu, podziale lub połączeniu gminy, powinny być wprowadzane drogą ustawową. Taki nakaz wynika, zdaniem Rzecznika, z 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”. Tymczasem ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w tym zakresie. Przepisy art. 4a i 4b tej ustawy ustalają tryb działania przy tworzeniu, łączeniu, dzieleniu i znoszeniu gmin oraz ustalaniu ich granic.

W celu odniesienia się do zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich należy przede wszystkim dokonać analizy znaczenia konstytucyjnego pojęcia „zasadniczy podział terytorialny państwa” zarówno w aspekcie kształtowania się tego podziału, jak i aktualnego jego funkcjonowania.

W 1990 r. zapoczątkowano restytucję samorządu terytorialnego, wówczas tylko na poziomie gminy. W wyniku reformy przywrócono dualistyczny model ustroju administracji publicznej w terenie, składający się z dwóch pionów: rządowego i samorządowego. Pierwszy z nich zbudowany jest na zasadzie centralizmu i oparty na zawodowym aparacie urzędowym, drugi natomiast, został ukształtowany na zasadzie decentralizacji i pomocniczości. Ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (później nastąpiła zmiana nazwy ustawy na ustawę o samorządzie gminnym) i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191) przyjęły taki kształt gmin, jaki nadano im w wyniku reformy z 1972 r. Art. 3 powołanej ustawy stanowi: „Jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego (miasta, gminy), istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, a także miasto stołeczne Warszawa, miasto Kraków i miasto Łódź, zachowują dotychczasową nazwę, obszar, granice i siedzibę władz. Uchwały wojewódzkich rad narodowych w sprawie zmiany granic miast i gmin zachowują ważność, nawet jeżeli ich wejście w życie miałyby nastąpić po dniu wejścia w życie ustawy”.

Konstytucja z 1997 r. wprowadziła autonomiczne rozumienie, występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Art. 16 ust. 1 Konstytucji powiązał zagadnienie pojęcia podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Zasadniczy podział administracyjny państwa ma być więc dokonywany dla celów samorządu terytorialnego, nie zaś dla celów administracji rządowej jak to miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji (por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, s. 64). Zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i musi zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zasadniczy podział terytorialny ustalony według wskazanych kryteriów ma określać ustawa (art. 15 Konstytucji).

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603) reguluje trójstopniowy, zasadniczy podział administracyjny na gminy, powiaty i województwa dodając do samorządu gminnego samorząd powiatowy i wojewódzki. Województwa zostały powołane brzmieniem art. 2 ustawy o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Powiaty natomiast zostały utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578). Należy zarazem przypomnieć, że ustawa o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zobowiązuje Sejm, Senat i Radę Ministrów do dokonania, nie później niż do 31 grudnia 2000 r., oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 7 ust. 1). Na podstawie wyników tej oceny ustawodawca dopuszcza dokonanie korekty zasadniczego podziału terytorialnego państwa wprowadzonego ustawą (art. 7 ust. 2 ustawy).

Odpowiednie przepisy ustaw samorządowych wskazują również na kolejną zasadę mającą znaczenie dla definicji zasadniczego podziału terytorialnego: jednostki podziału niższego szczebla muszą bez reszty mieścić się w jednostkach szczebla wyższego. Zasada ta wynika z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym („ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu”) oraz ustawy o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, która w załączniku wylicza gminy wchodzące w skład poszczególnych województw.

Podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Podział nie odpowiadający zmienionym warunkom staje się hamulcem rozwoju (por. K. Byjoch, J. Sulmierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, Wydawnictwa Prawnicze PWN, s. 22).

Podkreślenia wymaga także, że odpowiednie przepisy ustaw samorządowych zawierają ogólne zasady dotyczące zmian w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia poszczególnych, konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. I tak – kwestionowany przez wnioskodawcę – art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalenia ich granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalenia i zmiany nazw gmin oraz siedziby ich władz. W art. 4 ust. 3 zawarte są wytyczne dotyczące treści rozporządzenia: „Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. W art. 4a i 4b ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydania rozporządzenia. Analogiczne przepisy znajdują się w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 3, art. 3a i 3b).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 5 listopada 2001 r. (sygn. U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247) zwrócił uwagę, iż art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym w sposób jasny i precyzyjny dookreślają i precyzują zasady zmiany granic gmin i powiatów, co ułatwia wykładnię przepisów zawierających delegację do wydania stosownego rozporządzenia przez Radę Ministrów, czyli art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednio art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Trybunał Konstytucyjny w powyższym orzeczeniu podkreślił, iż wszystkie te przepisy tworzą system szczegółowo określonych zasad proceduralnych tworzenia, łączenia i znoszenia gmin i powiatów oraz ustalania ich granic. Odpowiedni przepis w zakresie zmiany obszaru jednostek terytorialnych, w odniesieniu do województw, znajduje się w art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Przepis ten powstał jako następny efekt uchylenia przez Trybunał Konstytucyjny jego pierwotnego brzmienia (por. orzeczenie TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162) bowiem art. 5 powołanej ustawy był niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przez to, że nie zawierał wytycznych dotyczących treści rozporządzeń.

Ustawodawca przekazał do uregulowania aktem wykonawczym szczegóły zmian obszaru jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest racjonalne, aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego już podziału terytorialnego. Ustawodawca unormował reguły, a konkretne decyzje pozostawił Radzie Ministrów.

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 171 Konstytucji, jest (obok wojewodów) organem nadzoru nad samorządem terytorialnym z punktu widzenia legalności jego działania. Ustalenie granic nie może być uważane za funkcję nadzorczą. Wskazane jest jednak, aby to Rada Ministrów decydowała o przebiegu granic, biorąc po uwagę wytyczne ustawodawcy, które precyzyjnie nawiązują do treści art. 15 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca mając na uwadze okoliczność, że zmiana granic dokonuje się często w warunkach sporu, słusznie zdecydował o nie przekazaniu prawa do ostatecznego ustalenia granic organom samorządu terytorialnego (por. powołane orzeczenie TK z 5 listopada 2001 r.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przywoływano zasadę, iż rozporządzenia są wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Wydając rozporządzenie Rada Ministrów zobowiązana jest art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym, do wypełnienia kryteriów odnoszących się do dyrektyw uwzględniania zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego ustalanego obszaru gminy. Przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i 4b) nakładają obowiązek 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.

Biorąc po uwagę powyższe argumenty Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zaskarżone przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie naruszają art. 15 ust. 2 Konstytucji.

4. Wnioskodawca zarzuca art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym naruszenie art. 164 ust. 1 Konstytucji. Ten przepis Konstytucji w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich różnicuje pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego jedynie gminom nadając rangę konstytucyjną.

Ustawodawca konstytucyjny w 1997 r. nie uregulował wprawdzie kształtu ponadgminnych szczebli samorządu co oznaczało, że umożliwił realizację zarówno koncepcji samorządu powiatowego jak i wojewódzkiego. Konstytucja wyklucza możliwość występowania wyłącznie samorządu szczebla gminnego. Samorząd ten jest traktowany jako podstawowy; art. 164 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Z art. 164 ust. 3 Konstytucji wynika domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego.

Ustawa, zgodnie z art. 164 ust. 2 Konstytucji, ma określić inne jednostki samorządu regionalnego albo regionalnego i lokalnego. Oznacza to, że ustawa zasadnicza nakazuje wprowadzenie przez ustawodawcę co najmniej drugiego szczebla samorządu, w tym jednego szczebla samorządu regionalnego.

Zdaniem wnioskodawcy gmina jest „uprzywilejowana” w stosunku do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego i tym Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadnia, że odesłanie do uregulowania aktem wykonawczym bytu i granic gmin jest niezgodne z art. 15 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Z faktu, iż gmina jest podstawową jednostką nie wynika zasada, iż kwestie jej granic muszą być regulowane przy zastosowaniu podwyższonych wymagań co do rangi w hierarchii źródeł prawa. W orzeczeniu z 14 grudnia 1999 r. (sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał kwestię zmiany granic poszczególnych jednostek terytorialnych i uznał, że kryteria dokonywania zmian granic województw, jako największych jednostek, muszą być szczególnie doprecyzowane i nie mogą być uregulowane identycznie jak kryteria zmiany granic gmin czy powiatów.

Z tych względów oraz w związku z argumentami dotyczącymi badania zgodności kwestionowanych przepisów z art. 15 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż nie doszło do naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje również zgodność art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z zasadą demokratycznego państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji, która, według wnioskodawcy, „gwarantuje jednostce określony status w państwie oraz zabezpiecza przed arbitralnymi aktami władzy państwowej”.

Zbyt ogólne stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu wniosku, w odniesieniu do naruszenia art. 2 Konstytucji, nie mogą być uznane przez Trybunał za wystarczające dla uchylenia domniemania konstytucyjności regulacji. Ciężar wykazania czy i w jaki sposób powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym naruszają art. 2 Konstytucji spoczywa na wnioskodawcy. Teza wnioskodawcy, że „upoważnienie Rady Ministrów do podejmowania bezwzględnie narzucających rozstrzygnięć, nie dających realnej ochrony decyzji o istnieniu podstawowych jednostek samorządu terytorialnego narusza tę zasadę” [demokratycznego państwa prawa] nie może być – w świetle wyżej przedstawionych argumentów – uznana przez Trybunał Konstytucyjny za udowodnioną. Jak zostało wskazane, kwestionowane przepisy ustawy o samorządzie gminnym tworzą system szczegółowo określonych zasad proceduralnych dotyczących tworzenia, łączenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Nie ma podstaw do stwierdzenia, iż decyzje Rady Ministrów w tym zakresie nie dają realnej ochrony; zostało wykazane, że procedura konsultacji z mieszkańcami oraz odpowiednimi organami samorządowymi taką ochronę zapewniają. Warto również wskazać, iż rozporządzenie w kwestii bytu gminy może być również wydane na wniosek zainteresowanej rady gminy (art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie widzi niezgodności art. 4 ust 1 w zw. z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 2 Konstytucji.

6. W odniesieniu do zarzutów podniesionych przez grupę posłów Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutów dotyczących niezgodności kwestionowanego rozporządzenia 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) i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wnioskodawcy zarzucają Radzie Ministrów błędy proceduralne związane z trybem dokonywania zmian rozporządzenia. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wydanie rozporządzenia tworzącego, łączącego, dzielącego i znoszącego powiaty oraz ustalającego ich granice 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. Fakultatywnym natomiast uprawnieniem ministra właściwego do spraw administracji publicznej jest wystąpienie także o opinie zainteresowanych gmin; w takim przypadku nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy.

Z przedstawionych materiałów (pismo Prezesa Rady Ministrów z 23 lipca 2002 r.) wynika, że podstawą decyzji Rady Ministrów o zmianie rozporządzenia z dnia 31 maja 2001 r. były następujące okoliczności:

- 1) protesty dotyczące wyłączenia gminy Fajslawice z powiatu krasnostawskiego, które wpłynęły w listopadzie i grudniu 2001 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 2) pismo Starosty Krasnostawskiego z 21 listopada adresowane do MSWiA zawierające prośbę o „rozważenie możliwości wstrzymania wykonania rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. Pismo wskazywało na opinie mieszkańców i organizacji społecznych, które nie aprobowaly włączenia Fajslawic do powiatu świdnickiego”;
- 3) pismo Starosty Krasnostawskiego z 20 grudnia 2001 r. adresowane do MSWiA wskazujące:

- a) na uświadomienie sobie przez mieszkańców gminy Fajslawice niecelowości podjętej uprzednio decyzji, w szczególności niespełnienie oczekiwań w stosunku do udogodnień związanych ze świadczeniem usług administracyjnych jakie miały nastąpić z dniem 1 stycznia 2002 r., załączając listę 1238 podpisów popierających ten pogląd,
- b) stanowisko Rady Gminy Fajslawice zajęte na XXXVIII Sesji Rady Gminy w dniu 19 grudnia 2001 r., wyrażające „głębokie niezadowolenie z proponowanych rozwiązań obsługi mieszkańców”;
- 4) negatywne stanowisko Wojewody Lubelskiego w kwestii przewidzianej zmiany granic powiatów krasnostawskiego i świdnickiego nawiązujące do wcześniejszej negatywnej opinii Sejmiku Województwa Lubelskiego.

7. Przedstawione wyżej przesłanki i okoliczności faktyczne stanowiące podstawę rozstrzygnięcia Rady Ministrów nie spełniają jednak ustawowego wymogu 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. Minister właściwy do spraw administracji publicznej nie skorzystał także z fakultatywnego uprawnienia jakim mogło być wystąpienie o opinie zainteresowanych gmin. Nie można zatem przyjąć, że wskazane w piśmie Prezesa Rady Ministrów podstawy decyzji Rady Ministrów wypełniają ustawowe przesłanki wydania stosownego rozporządzenia, pomijają bowiem stanowisko zainteresowanych mieszkańców i rad, a tym samym przechodzi do porządku nad kryteriami określonymi w art. 15 ust. 2 Konstytucji. Z całą pewnością mogłyby być one brane pod uwagę po spełnieniu wymogów określonych w art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny nie może zgodzić się z opinią Prezesa Rady Ministrów, iż „w istocie przepisy zaskarżonego rozporządzenia <pozostawiały> gminę Fajslawice w powiecie krasnostawskim, z zatem nie powodowały konieczności przeprowadzenia określonych działań przystosowawczych”. Pierwotne rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. regulujące między innymi kwestię przynależności gminy Fajslawice było poprzedzone odpowiednimi konsultacjami. Dlatego też rozporządzenie zmieniające tamto rozstrzygnięcie Rady Ministrów stanowi nowe uregulowanie, które – wydane na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z art. 3a tejże ustawy – wymaga ponownych konsultacji z mieszkańcami i zasięgnięcia opinii odpowiednich organów samorządowych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza niezgodność kwestionowanego rozporządzenia z art. 3a ustawy o samorządzie powiatowym.

8. Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom również naruszenie art. 7 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, iż następstwem naruszenia przez dane przepisy norm konstytucyjnych jest stwierdzenie naruszenia zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji (por. orzeczenie z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Naruszenie przez przepisy aktu prawnego niższego rzędu (rozporządzenia) przepisów aktu wyższego rzędu (ustawy) także prowadzi do stwierdzenia niezgodności tych przepisów wykonawczych z art. 7 Konstytucji, nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Rada Ministrów wydając kwestionowane rozporządzenie w sposób naruszający przepisy art. 3a ustawy o samorządzie powiatowym nie dochowała powyższego obowiązku.

9. Art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym dotyczy trybu wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy. Jak wynika z przedstawionego stanowiska Prezesa Rady Ministrów w niniejszej sprawie taki wniosek w sprawie wydania kwestionowanego rozporządzenia nie został złożony. Oznacza to, że art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym nie mógł w tej sprawie mieć zastosowania, dlatego nie może stanowić wzorca dla kontroli konstytucyjności badanego aktu prawnego.

10. Trybunał Konstytucyjny odniósł się następnie do zarzutów dotyczących niezgodności kwestionowanego rozporządzenia z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wnioskodawca kwestionuje powołane rozporządzenie z uwagi na to, iż przepisy zostały wprowadzone w życie bez odpowiedniej *vacatio legis*. Wzorcami kontroli w niniejszej sprawie są art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji. Z uwagi na postawione zarzuty wnioskodawcy w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny musi zbadać więc czy sytuacja powstała w wyniku wydania kwestionowanego rozporządzenia stwarzała przesłanki do skrócenia *vacatio legis*.

11. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. orzeczenia TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69, z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”. „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P. 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Ocena czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. orzeczenia z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca może zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć interesem jednostki. Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewidująca 14 dni jako minimalny okres *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 ustawy). Ustawa przewiduje wyjątki od zasady minimalnej długości – art. 4 ust. 2 ustawy stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego

państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Muszą więc istnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. To odstępianie jest jednak dopuszczalne – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – tylko „w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94).

Prezes Rady Ministrów przytacza w swym stanowisku argumenty związane z okolicznościami podejmowania decyzji o zmianie rozstrzygnięcia dotyczącego modyfikacji granic (stanowiska zainteresowanych podmiotów lokalnych; sytuacja konfliktu lokalnego; napięcia społeczne; czynności faktyczne podejmowane przez przedstawicieli administracji rządowej po nowelizacji rozporządzenia w celu poinformowania społeczności lokalnych o podjętych decyzjach) i wyprowadza z tych przesłanek wniosek, że „... tak przejawiony, niewątpliwie ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie nowelizowanych przepisów rozporządzenia, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego musiałyby zaistnieć szczególne okoliczności o charakterze lokalnym (na szczeblu gminy), by można było je uznać za spełniające przesłankę „ważnego interesu państwa”. W przedmiotowej sprawie nie ma przekonujących argumentów by zakwalifikować przedstawione okoliczności jako wypełniające dyspozycję „ważnego interesu państwa”. Ważniejszy jest jednak inny aspekt zagadnienia, a mianowicie uznanie przez Prezesa Rady Ministrów przesłanek formalnego wejścia w życie aktu normatywnego w dniu jego ogłoszenia jako podstawy rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym (zmiana granic). Trybunał Konstytucyjny nie podziela argumentów Prezesa Rady Ministrów, by przedstawione okoliczności miały znaczenie dla rozumienia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Trybunał Konstytucyjny uznaje natomiast, że w zaistniałej sytuacji tzn. zmiany rozporządzenia w dniu 28 grudnia 2001 r. (piątek) konieczne było skrócenie okresu *vacatio legis* w taki sposób, by mogło ono wejść w życie nie później niż 31 grudnia 2001 r. Opublikowanie rozporządzenia RM w dniu 31 grudnia 2001 r. z klauzulą wejścia w życie z dniem ogłoszenia pozwoliło bowiem na zrealizowanie ustawowego obowiązku takiego działania Rady Ministrów, by dokonane przez nią zmiany nastąpiły z dniem 1 stycznia 2002 r. Skoro bowiem, zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zmiany dokonywane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia z noszenia powiatów oraz ustalania ich granic oraz ustalania i zmieniania nazw powiatów oraz siedziby ich władz następują z dniem 1 stycznia, to oznacza, że Rada Ministrów uznając za konieczne dokonanie merytorycznych zmian pierwotnego rozporządzenia by nie dopuścić do zrealizowania pierwotnej koncepcji nie mogła – bez narażania na zarzut retroaktywności stanowionego prawa – wydać rozporządzenia, które wchodziłoby w życie później niż 31 grudnia. Jeżeli powstałaby taka sytuacja wówczas, ze względu na brzmienie art. 3 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, wejście w życie zmienionego rozporządzenia mogłoby nastąpić dopiero 1 stycznia 2003. Zatem nie okoliczności związane z napięciami społecznymi i konfliktami dotyczącymi sytuacji lokalnej, ale formalny wymóg art. 3 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym może być uznany za przesłankę, która w stopniu dostatecznym wypełnia dyspozycję art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wskazane okoliczności nie prowadzą do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny uznaje taką sytuację za w pełni poprawną, a jedynie za usprawiedliwioną szczególnymi

okolicznościami określonymi w innych regulach, aniżeli zawartych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

12. Grupa posłów zarzuciła rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. zmieniającemu rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji. Ten przepis ustawy zasadniczej uzależnia wejście w życie aktu normatywnego, w tym również rozporządzenia, od jego ogłoszenia. Zasada ta realizuje zarówno postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia „państwa prawnego”, jak i postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom.

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Według art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych rozporządzenia Rady Ministrów ogłasza się w Dzienniku Ustaw. Inne przepisy ustawy wskazują szczegółowy tryb ogłaszania aktów normatywnych. I tak, zgodnie z art. 20 ust. 3 powołanej ustawy, dzień wydania dziennika jest dniem ogłoszenia aktów zamieszczonych w danym numerze.

Trybunał Konstytucyjny przyjął (por. orzeczenie z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), iż do spełnienia wymagań art. 88 ust. 1 Konstytucji konieczne jest nie tylko wydanie numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego.

Z opisanego przez strony stanu faktycznego wynika, iż Dziennik Ustaw został opublikowany zgodnie z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zakresie jego ogłoszenia w dniu wejścia w życie, gdyż został skierowany do rozpowszechniania. Prezes Rady Ministrów argumentuje, iż Dziennik Ustaw Nr 156, w którym zostało opublikowane kwestionowane rozporządzenie, został wydany 31 grudnia 2001 r. i udostępniony do sprzedaży w siedzibie organu (Rady Ministrów). Trudności związane z faktycznym dostarczeniem Dziennika Ustaw do adresatów aktu normatywnego były związane z tym, iż dzień, który przypadał po dniu ogłoszenia był dniem świątecznym.

Ponieważ Trybunał Konstytucyjny w zasadzie nie dokonuje ustaleń zdarzeń faktycznych, lecz przeprowadza kontrolę abstrakcyjną kwestionowanych aktów prawnych, nie może więc rozstrzygać tej kwestii i orzec o niekonstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia tylko z powodu trudności faktycznych z dostarczeniem Dziennika Ustaw. Nie oznacza to jednak, by sytuacja, która została przedstawiona w piśmie Prezesa Rady Ministrów mogła być uznana za poprawną z punktu widzenia istoty publikacji aktu normatywnego, która ma służyć realnemu dostępowi do aktu normatywnego.

13. W odniesieniu do zarzutów grupy posłów, dotyczących naruszenia przez kwestionowane rozporządzenie art. 148 pkt 6 w zw. z art. 171 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż brak jest powiązania merytorycznego zaskarżonego aktu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Art. 148 pkt 6 w zw. z art. 171 ust. 2 Konstytucji ustanawiają instytucję nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym realizowaną w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach. Nadzór ten dotyczy konkretnych form działania poszczególnych jednostek

samorządu terytorialnego. Zagadnienia uregulowane w zaskarżonym rozporządzeniu nie dotyczą nadzoru. Rada Ministrów wydając kwestionowane rozporządzenie działała zgodnie z upoważnieniem ustawowym w zakresie wydania aktu prawnego dotyczącego ustalenia granic konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, a to jest inna kompetencja, aniżeli uregulowana w art. 148 pkt 6 w zw. z art. 171 ust. 2 Konstytucji.

14. Art. 165 ust. 2 Konstytucji statuuje ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta dotyczy wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność danej jednostki, a także zadań zleconych i polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. (W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46) stwierdził, iż: „(j)ednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności”. Decyzja w sprawie granic konkretnej jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi o takim ukształtowaniu jej zadań, które pociągałoby za sobą naruszenie sądowej samodzielności gminy.

Wnioskodawca uważa ponadto, iż doszło do naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji z uwagi na pominięcie przez Radę Ministrów wymogu uprzedniego zasięgnięcia opinii odpowiednich organów samorządowych oraz przeprowadzenia konsultacji ze społecznościami lokalnymi, zgodnie z art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym. Kwestia konsultacji nie ma związku merytorycznego z ochroną sądową samodzielności jednostek terytorialnych, więc w tym zakresie również należy stwierdzić, iż kwestionowane rozporządzenie nie jest niezgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

15. Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej orzeczenia w celu stworzenia warunków dla poprawnego rozstrzygnięcia zmiany granic gminy Fajslawice. Oznacza to, że Rada Ministrów zobowiązana jest do stosownych działań legislacyjnych. Jeżeli Rada Ministrów postanowiłaby, że gmina Fajslawice pozostaje w dalszym ciągu w powiecie krasnostawskim, wówczas rozporządzenie powinno wejść w życie przed 31 grudnia 2003 r. W przypadku jednak, gdyby miało nastąpić przeniesienie tej gminy do powiatu świdnickiego, wówczas rozporządzenie Rady Ministrów także powinno być wydane przed dniem 31 sierpnia 2003 r., ale skutek prawny nastąpiłby w dniu 1 stycznia 2004 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.