

WYROK

z dnia 25 marca 2003 r.

Sygn. akt U 10/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 marca 2003 r. wniosków:

- 1) Rady Gminy Iłowo-Osada o zbadanie zgodności § 1 pkt 4 lit. a 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) z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578) oraz art. 5 i art. 7 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603);
- 2) Rady Powiatu Goleniów o zbadanie zgodności § 1 pkt 6 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) z art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm. – przed nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 – art. 3 ust. 2 w/w ustawy);
- 3) Rady Gminy Mirów o zbadanie zgodności § 1 pkt 8 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) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) oraz art. 5a ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.);
- 4) Rady Powiatu Szydłowiec o zbadanie zgodności § 1 pkt 8 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) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13, poz. 74 ze zm.), art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) oraz art. 5a ustawy z dnia 24

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 kwietnia 2003 r. w Dz. U. Nr 61, poz. 555.

lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.);

5) Rady Gminy Wierzychowo o zbadanie zgodności § 1 pkt 11 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) z art. 2, art. 165 ust. 1, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,

o r z e k a:

1. § 1 pkt 6 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 i z 2001 r. Nr 156, poz. 1818) jest zgodny z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, Nr 155, poz. 1014 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009 i Nr 95, poz. 1041).

2. § 1 pkt 4 lit. a 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, z 2001 r. Nr 156, poz. 1819 i z 2002 r. Nr 93, poz. 826) jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 74, poz. 13, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734 i Nr 123, poz. 775, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009 i Nr 95, poz. 1041).

3. § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, powołanego w pkt 2 wyroku, jest zgodny z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, powołanej w pkt 2 wyroku.

4. § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, powołanego w pkt 2 wyroku jest zgodny z art. 2, z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, powołanej w pkt 2 wyroku, oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji i z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638 i z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności:

I

1. § 1 pkt 4 lit. a 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, z 2001 r. Nr 156, poz. 1891 i z 2002 r. Nr 93, poz. 826) z art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, Nr 104, poz. 656, z 1999 r. Nr 101, poz. 1182 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497),

2. § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, powołanego w pkt I.1 postanowienia, z art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, powołanej w pkt I.1 postanowienia

- wobec cofnięcia wniosku.

II

1. § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, powołanego w pkt I.1 postanowienia, z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, Nr 155, poz. 1014 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009 i Nr 95, poz. 1041) oraz z art. 7 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, powołanej w pkt I.1 postanowienia,

2. § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, powołanego w pkt I.1, z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z art. 4a ust. 1 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, Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806), z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 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, Nr 113, poz. 984, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806)

ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 5 listopada 2001 r., uzupełnionym pismem procesowym z 12 grudnia 2001 r., Rada Gminy w Iłowie-Osadzie, wniesionym na podstawie uchwały nr XXI/198/201 Rady Gminy w Iłowie-Osadzie z 30 października 2001 r., wystąpiła o zbadanie zgodności § 1 pkt 4 lit. a 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) z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5 i art. 7 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

W uzasadnieniu wnioskodawczyni podniosła, iż kwestionowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz

ustawy – prawo geodezyjne i kartograficzne. Z powołanych wzorców kontroli wynika bowiem, iż Rada Ministrów upoważniona została do tworzenia, dzielenia, znoszenia gmin oraz ustalania ich nazw, granic, oraz siedzib ich władz (ustawa o samorządzie gminnym), a także do ustalania zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic (ustawa o samorządzie powiatowym). W opinii zaś wnioskodawczynie, Rada Ministrów przy wydawaniu przedmiotowego rozporządzenia przekroczyła granice upoważnienia ustawowego. Przyłączając bowiem do obszaru gminy Mława, obszar wsi Krajewo oraz wsi Piekiełko, zmieniła także granice w województwie mazowieckim, w powiecie mławskim i w województwie warmińsko-mazurskim, bez określenia granic terenu podlegającego przekazaniu. Zdaniem wnioskodawczynie, decyzję o zmianie granic podjęto bez wcześniejszego zasięgnięcia opinii sejmiku województwa warmińsko-mazurskiego. W związku z tym – w ocenie wnioskodawczynie – Rada Ministrów wydała kwestionowane rozporządzenie z naruszeniem delegacji ustawowej oraz konstytucyjnej zasady wydawania aktów wykonawczych.

Wnioskiem z 8 listopada 2001 r. Rada Powiatu w Goleniowie wniosła o zbadanie zgodności § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu z art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu sprzed nowelizacji z 11 kwietnia 2001 r. Wniosek sporządzony został na podstawie uchwały nr XXX/237/01 Rady Powiatu w Goleniowie z 25 października 2001 r.

Jak podkreśliła wnioskodawczynie, z art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, iż wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia powiatu wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, opinii zainteresowanych rad powiatu, poprzedzonej przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Tymczasem Rada Ministrów tworząc powiat łobeski nie zasięgnęła opinii Rady Powiatu w Goleniowie. Nie uwzględniła również istniejących więzi społecznych i powiązań historycznych gminy Dobra z gminą Nowogrod.

Wnioskiem z 23 listopada 2001 r., sporządzonym na podstawie uchwały nr XXVII/165/2001 z 21 listopada 2001 r., Rada Gminy Mirów wniosła o zbadanie zgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Wnioskodawczynie podniosła, iż Rada Ministrów dokonując, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zmiany granic gminy Mirów przez odłączenie od niej miejscowości Kierz Niedźwiedzi, spowodowała zmianę granic powiatu szydłowieckiego oraz województwa mazowieckiego, a przez to naruszyła art. 92 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 92 Konstytucji, rozporządzenia mogą być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe powinno przy tym wskazywać właściwy organ oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania wraz z wytycznymi dotyczącymi treści aktu. W ocenie wnioskodawczynie, art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym został naruszony poprzez wskazanie w zaskarżonym przepisie nazwy i powierzchni odłączanego od gminy Mirów obszaru, bez ustalenia granic gminy Mirów i gminy Skarżysko Kościelne, do czego zobowiązywała Radę Ministrów delegacja ustawowa. Zdaniem wnioskodawczynie zaskarżony przepis narusza także art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ponieważ zaniechano zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin,

poprzedzonej przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a także opinii Rady Powiatu Szydłowieckiego oraz Sejmiku Wojewódzkiego. Naruszenie natomiast art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nastąpiło – zdaniem wnioskodawczyni – przez niedopełnienie wymagań określonych w tych przepisach, zarówno co do właściwego ustalenia granic powiatu szydlowieckiego, jak i obligatoryjnego zasięgnięcia opinii Rady Powiatu Szydłowieckiego. Zmiany granic dokonane w zaskarżonym przepisie powodują także zmianę granic województwa mazowieckiego i świętokrzyskiego, przez co – w ocenie wnioskodawczyni – narusza on również art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Zgodnie bowiem z tym przepisem, Rada Ministrów dokonuje w drodze rozporządzenia zmiany granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów, po zasięgnięciu opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreśliła wnioskodawczyni, zmieniając granice województwa na podstawie delegacji z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Ministrów przekroczyła swoje upoważnienie, gdyż przepis ten nie daje podstaw ani do ustalenia granic województwa, ani też do ich zmiany.

Wnioskiem z 6 grudnia 2001 r., sporządzonym na podstawie uchwały nr XXIX/166/2001 z 22 listopada 2001 r., Rada Powiatu w Szydłowcu wystąpiła o zbadanie zgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

W uzasadnieniu wniosku, wnioskodawczyni podniosła te same zarzuty w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, które wskazała Rada Gminy Mirów.

Wnioskiem z 17 grudnia 2001 r., sporządzonym na podstawie uchwały nr XXXV/195/2001 z 15 listopada 2001 r., Rada Gminy Wierchowów wystąpiła o zbadanie zgodności § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 2, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, wnioskodawczyni zwróciła uwagę, iż nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, dokonana ustawą z 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), istotnie zmieniła treść, powołanego jako podstawa kontroli, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W jej ocenie jednak, zgodnie z przepisem intertemporalnym, zawartym w art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wydając kwestionowane rozporządzenie Rada Ministrów powinna była zastosować art. 4 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed tej zmiany.

Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, wnioskodawczyni odwołała się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym przepis ten wyraża zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest zaś celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Za takie zaś nie może być uznane państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, pojmowanej przynajmniej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się

od kreowania nieusprawiedliwionych przywilejów dla wybranych grup obywateli oraz innych podmiotów prawa. Nawiązując do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz jej rozumienia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawczyni wskazała, iż gmina Wierzchowo oraz gmina Mirosławiec reprezentują interesy takich samych wspólnot samorządowych. Z tego powodu zabranie jednej gminie części terytorium i związanych z nim poważnych dochodów, a następnie przekazanie go gminie sąsiedniej stanowi, w ocenie wnioskodawczyni, odstępstwo od zasady równości, zwłaszcza jeżeli zważyć, że jedynym przedstawionym przez Radę Ministrów argumentem przemawiającym za tą zmianą była potrzeba połączenia wojskowego garnizonu Mirosławiec z wojskowym osiedlem mieszkaniowym.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawczyni podniosła, że w państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Kwestionowane zaś rozporządzenie stanowi przykład takiego właśnie rozstrzygnięcia legislacyjnego. O zmianie granic, władze gminy Wierzchowo dowiedziały się dopiero z odpowiedniego Dziennika Ustaw, niespełna na miesiąc przed ostatecznym ustawowym terminem przedłożenia przez Zarząd Gminy Radzie Gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej projektu budżetu na rok 2002. Wnioskodawczyni podniosła ponadto, iż zaskakujący był dla niej również sam zasięg terytorialny zmiany granic, gdyż nigdy nie otrzymała kompletnego odpisu ostatecznego wniosku Gminy Mirosławiec w sprawie zmiany granic.

Z kolei dla uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, wnioskodawczyni wyjaśniła, iż opiera się on na bezspornym fakcie częściowego pozbawienia gminy jej dochodów własnych, na które składają się m.in. dochody czerpane z majątku gminy. Pozbawienie gminy części dochodów oznacza zaś uszczuplenie środków, które na podstawie art. 167 ust. 1, Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich zadań. Wnioskodawczyni podniosła przy tym, że w przedmiotowej sprawie, uszczuplenie dochodów gminy Wierzchowo, w wyniku zmiany jej granic, jest znaczne. Oznacza to, że wraz z utratą dochodów własnych gminy, traci ona także możliwość ubiegania się o pożyczki i dotacje pomocowe przy realizowaniu inwestycji wspieranych finansowo przez instytucje, które wymagają zawsze wniesienia przez gminę własnego udziału finansowego. Nadto, pozbawienie części dochodów własnych nie pociągnęło za sobą ograniczenia nałożonych na gminę Wierzchowo zadań.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wnioskodawczyni w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazała, że przepis ten nakłada na Radę Ministrów obowiązek takiego kształtowania granic gmin, aby obejmowały one obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Jak podkreśla wnioskodawczyni, w przedmiotowej sprawie, w zasadzie nie wskazano kryteriów, które wpłynęły na treść zakwestionowanego przepisu. Jedynym bowiem wskazanym argumentem była potrzeba połączenia na obszarze jednej gminy kompleksu wojskowego garnizonu Mirosławiec z wojskowym osiedlem mieszkaniowym. Wnioskodawczyni stwierdziła przy tym, iż w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcie dotyczące określenia granic gmin podjęte zostało w sposób arbitralny i dowolny. Zwróciła w szczególności uwagę, że w sprawie tej ustalenie granic gmin nastąpiło z naruszeniem wymogu wcześniejszego zasięgnięcia konsultacji z mieszkańcami, co pozostaje w wyraźnej kolizji z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, wnioskodawczyni przypomniała, że przepis ten nosi

znamienny tytuł: „Ochrona granic społeczności lokalnych” i stanowi, że każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeżeli ustawa na to zezwala. W ocenie wnioskodawczyni, skoro w przedmiotowej sprawie nie zostały przeprowadzone żadne konsultacje z mieszkańcami gminy Wierzchowo, to doszło do naruszenia również tego przepisu.

Na podstawie zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 2002 r., wniosek Rady Gminy Wierzchowo, został przekazany do łącznego rozpoznania z wnioskami Rady Gminy w Iłowie-Osadzie, Rady Powiatu w Goleniowie, Rady Gminy Mirów i Rady Powiatu w Szydłowcu pod wspólną sygnaturą U 10/01, ze względu na ich podobieństwo przedmiotowe.

2. Prokurator Generalny, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 11 kwietnia 2001 r. stwierdził, że:

1) § 1 pkt 4 lit. a 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, Nr 156, poz. 1819) nie jest niezgodny:

- z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 maja 2001 r.,
- art. 3 ust. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym po 30 maja 2001 r.

2) § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast nie jest niezgodny z:

- art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym po 30 maja 2001 r.,
- art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu obowiązującym po 30 maja 2001 r.,
- art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa,
- z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3) § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast nie jest niezgodny z:

- art. 2, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),
- art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 maja 2001 r.

4) § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 62, poz. 631, Nr 156, poz. 1818) nie jest niezgodny z:

- art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 maja 2001 r.,
- art. 3a ust. 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym po 30 maja 2001 r.

5) postępowanie w części dotyczącej kontroli § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast w zakresie zgodności z art. 5 i art. 7 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, Nr 104, poz. 656, z 1999 r. Nr 101, poz. 1182, z 2001 r. Nr 45, poz. 497) oraz z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229, Nr 120, poz. 1268, Nr 125, poz. 1363) podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, iż 30 maja 2001 r. weszła w życie ustawa 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 ze zm.), wprowadzająca zmiany do rozporządzeń, będących przedmiotem wniosku. Podkreślił, że z przepisu art. 14 ust. 1 tej ustawy wynika, iż do spraw wszczętych, a niezakończonych przed jej wejściem w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe. W opinii Prokuratora Generalnego, odnośnie ustalenia granic gmin i utworzenia powiatów – za „sprawy zakończone” należałoby uznać takie, w których wydano odpowiedni akt prawny, przewidziany w ustawie. Rozporządzenia, których normy są przedmiotem zaskarżenia do Trybunału, wydane zostały przez Radę Ministrów 31 maja i 29 września 2001 r., a zatem po dniu wejścia w życie ustawy z 11 kwietnia 2001 r. Natomiast każda z tych spraw wszczęta została przed 30 maja 2001 r. Z tego też względu, zdaniem Prokuratora Generalnego, przy ocenie zgodności zaskarżonych przepisów należy brać pod uwagę wzorce ustawowe określone w ustawach przed dniem 30 maja 2001 r., a więc przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 11 kwietnia 2001 r. Zestawiając ze sobą uregulowania dotyczące ustalania granic gmin sprzed i po tej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, Prokurator Generalny zauważył przy tym, że przed ich zmianą dla ustalenia granicy gminy w drodze rozporządzenia Rady Ministrów konieczne było spełnienie dwóch następujących wymogów: należało dążyć ażeby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych oraz przeprowadzić w tej mierze konsultacje z mieszkańcami. Także w art. 3 ust. 1-3 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 30 maja 2001 r., dla utworzenia powiatu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wystarczające było zachowanie wymogu dążenia do tego, ażeby powiat obejmował obszar możliwie jednolity. Zwrócił też uwagę, że zasięgnięcie opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw pod rządami dawnych przepisów stanowiło przesłankę utworzenia powiatu, nie zaś określenia jego granic. Rozporządzenie zaś o utworzeniu powiatu winno było zawierać określenie gmin wchodzących w skład powiatu, nazwę powiatu oraz wskazanie siedziby jego władz.

Odnośnie zarzutu braku należytego określenia granic obszarów gmin, które zostały przeniesione do innego powiatu (województwa) Prokurator Generalny stwierdził, co następuje.

Dla ustalenia granic jednostek podziału terytorialnego kluczowe znaczenie ma problem ustalenia granic gmin. Wpływa on bowiem niejako automatycznie na przebieg granic powiatów i województw (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu przed nowelizacją i art. 3 ust. 3 tej ustawy po nowelizacji, a także art. 2 ust. 2 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa przed nowelizacją i art. 3 ust. 2 – po nowelizacji).

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisu, który w sposób szczegółowy stanowiłby o technice ustalania granic gmin w znaczeniu topograficznym. W szczególności ustawa nie przewiduje wymogu ustalenia w akcie wykonawczym granic gmin w postaci opisu przebiegu linii granicznej, ani też w postaci mapy będącej załącznikiem do odpowiedniego rozporządzenia. Przypomniawszy, że Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w kwestii określania granic gmin stwierdził, iż ustaleniu granic towarzyszyć powinno ich zindywidualizowanie i maksymalne doprecyzowanie ograniczające do minimum margines dowolności w określaniu granic. Za niewystarczające uznał natomiast operowanie samymi tylko wartościami liczbowymi, związanymi z powierzchnią nieruchomości lub ich części, położonych w poszczególnych wsiach, albo też operowanie samymi tylko nazwami geograficznymi terenu przechodzącego z obszaru jednej gminy do drugiej.

W świetle powyższego, w opinii Prokuratora Generalnego, treść zaskarżonych przepisów wskazuje na to, że granice gmin zostały ustalone na tyle precyzyjnie, iż nie budzą one wątpliwości, a tym samym nie zachodzi obawa powstania błędu.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że w trakcie prac nad przedmiotowymi rozporządzeniami, Rada Ministrów skorzystała z systemu ewidencji gruntów opartego na ustawie z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.). W świetle tych zasad obręb ewidencyjny, dzielący się na działki ewidencyjne, ma ściśle określone granice, które w wypadku obrębów wiejskich powinny być zgodne z granicami wsi i sołectw. Dlatego też podnoszony przez wnioskodawców zarzut niedookreślenia granic obszarów, przenoszonych między poszczególnymi gminami nie znajduje – w jego ocenie – uzasadnienia.

Przechodząc do zarzutu niezgodności § 1 pkt 11 rozporządzenia z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Prokurator Generalny wskazał, iż wzorzec kontroli, powołany przez Radę Gminy Wierzchowo nie nakłada obowiązku uzasadnienia rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z tego względu ocena, czy Rada Ministrów spełniła kryteria „dążenia” do uzyskania jednorodności obszaru gminy musi opierać się na wyważeniu argumentów pozanormatywnych. Obowiązek dążenia do zachowania jednorodności obszaru gminy nie ma charakteru bezwzględny, a zatem wystarczy wykazanie, że Rada Ministrów wzięła pod uwagę wszystkie kryteria i dążyła do ich wypełnienia. Z dokumentów załączonych do niniejszej sprawy wynika, że Rada Ministrów nie dokonała zmiany granic w sposób całkowicie dowolny i pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia, jeżeli chodzi o wykazanie się dążeniem do zachowania jednorodności obszaru gmin. Z tych względów brak jest przesłanek uzasadniających twierdzenie o niezgodności zakwestionowanego przepisu z normą zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego zmiany granic gmin z naruszeniem przepisów stanowiących o obowiązku poprzedzenia takich zmian konsultacjami z mieszkańcami Prokurator Generalny przyznał, iż w stanie prawnym obowiązującym do 30 maja 2001 r. istniał obowiązek poprzedzenia zmiany granic gmin konsultacjami z mieszkańcami. Z powodu jednak uchylecia z dniem 5 września 1995 r. ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, brak było aktu prawnego określającego bliżej formę i sposób przeprowadzenia takich konsultacji. Dlatego – jego zdaniem – nie jest zasadny pogląd wnioskodawców – Rady Gminy w Iłowie-Osadzie, iż jedynymi dopuszczalnymi formami konsultacji, są takie, które następują w oparciu o uchwałę rady gminy, a o których jest mowa w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z brzmienia art. 5a ust. 1 tej ustawy wynika bowiem, że konsultacje z mieszkańcami gminy, o których mowa w tym przepisie dotyczą wypadków, gdy ich przeprowadzenie ma charakter fakultatywny. Prowadzi go to do wniosku, iż do decyzji rady gminy, wyrażonej w drodze

uchwały, pozostawione zostaje przeprowadzenie konsultacji fakultatywnych, o których mowa ust. 1 art. 5a. Konsultacje, z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mają natomiast charakter obligatoryjny. Przyjęcie zaś stanowiska, iż konsultacje obligatoryjne powinny odbyć się na podstawie uchwały rady gminy mogłoby doprowadzić do tego, iż rada gminy dążąc do uniemożliwienia dokonania zmian granic gmin zaniechałaby podjęcia uchwały. Prokurator Generalny odwołał się w tej kwestii do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał podkreślił, że ustawodawca nałożył na rząd obowiązek zapoznania się z wynikami konsultacji, mających jednak w tym wypadku, ze swej natury prawnej, charakter opiniodawczy i niewiążący.

W dalszej części uzasadnienia swojego stanowiska, Prokurator Generalny podkreślił, że z dokumentów przedstawionych przez Radę Ministrów wynika, iż w każdej rozważanej sprawie były przeprowadzane pewne formy konsultacji z mieszkańcami terenów mających ulec przeniesieniu do innej gminy. W jego ocenie oznacza to, że w tym zakresie przepisy kwestionowane przez wnioskodawców nie są niezgodne z wymogami ustawowymi.

Z kolei przechodząc do zarzutu niezgodności § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r., na mocy którego w skład tworzonego powiatu łobeskiego weszła z powiatu goleniowskiego gmina Dobra, Prokurator Generalny powołał stosowne wyjaśnienia Rady Ministrów.

Stwierdził ponadto, iż powołany przez Radę Gminy w Mirowie oraz Radę Powiatu w Szydłowcu – jako wzorzec kontroli – art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, nie znajduje w przedmiotowej sprawie zastosowania, gdyż wszedł w życie dopiero z dniem 30 maja 2001 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można również uznać za zasadne wniosków Rady Gminy w Iłowie-Osadzie i w Mirowie oraz Rady Powiatu w Szydłowcu w części, w jakiej zarzucają one dokonanie zmian granic województw bez upoważnienia ustawowego. Zarówno pod rządami poprzednio obowiązującego stanu prawnego, jak też obecnie brak jest przepisów, które regulowałyby tryb ustalenia granic województwa w sposób niejako samoistny, tj. taki, który do granic województwa dostosowywałby granice jednostek niższego stopnia podziału terytorialnego. Obowiązywała natomiast i nadal obowiązuje zasada, iż granice województwa określa wykaz gmin, a aktualnie wykaz gmin i powiatów wchodzących w skład poszczególnych województw (art. 2 ust. 2, po nowelizacji art. 2 ust. 3 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa). Dlatego też – w ocenie Prokuratora Generalnego – przyjąć należy, że ustawowe upoważnienie dla Rady Ministrów do ustalenia granic gmin, zawarte w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu obowiązującym sprzed 30 maja 2001 r. obejmuje też upoważnienie do takiej zmiany granic gmin, które naruszają granice powiatów lub województw.

Prokurator Generalny nie uznał również za zasadny zarzutu Rady Gminy Wierchowu w zakresie niezgodności § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. z art. 2 oraz z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przypomniął, iż zarzuty te oparte są na argumentie obniżenia dochodów podatkowych, wynikających ze zmniejszenia obszaru gminy, co wszak stanowi pośrednie tylko następstwo zmiany granic gmin. Zakwestionowany przepis rozporządzenia nie normuje bowiem źródeł i wysokości dochodów gmin, ani też zadań finansowanych ze środków znajdujących się w ich dyspozycji. Za nietrafny uznał przy tym pogląd wnioskodawczyni, że przedmiotowe rozporządzenie powinno przewidywać odpowiednią rekompensatę dla gminy za zabrane tereny. Rozwiązanie takie bowiem prowadziłoby do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego do wydania tego aktu.

Ustosunkowując się z kolei do zarzutu niezgodności § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. z art. 5 EKST, Prokurator Generalny wskazał, iż polski ustawodawca realizuje zasadę wynikającą z art. 5 EKST, stanowiąc w przepisach rangi ustawowej o obowiązku konsultowania zmian granic gmin, także w sytuacji gdy naruszałoby to granice powiatów i województw (ustawa o referendum lokalnym). Zwrócił ponadto uwagę, że faktyczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami przed dokonaniem zmian granic, przesądza o spełnieniu wymagania z art. 5 EKST, niezależnie od tego czy wynik konsultacji zostanie uwzględniony przy ustalaniu nowych granic.

W stosunku do wniosku Rady Gminy Iłowo-Osada w części dotyczącej stwierdzenia niezgodności § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. z art. 7 oraz art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania. Uznał bowiem, że kwestionowane przepisy wprowadzają korekty, o których mowa w art. 7 tej ustawy, co w jego ocenie powoduje, że przepis ten jest nieadekwatnym wzorcem kontroli. Z kolei, jeżeli chodzi o art. 5 tej ustawy, zauważył, iż utracił on moc obowiązującą z dniem 30 września 2000 r. na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszony zaś przez wnioskodawczynię zarzut niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z prawem geodezyjnym i kartograficznym uznał za zbyt ogólnikowy i nie dający podstaw do jego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Prezes Rady Ministrów w stanowisku z 25 lutego 2001 r. stwierdził, iż:

1) § 1 pkt 4 lit. a 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, Nr 156, poz. 1819) nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592) oraz art. 5 i art. 7 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, Nr 104, poz. 656, z 1999 r. Nr 101, poz. 1182, z 2001 r. Nr 45, poz. 497), a także z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 i Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229, Nr 120, poz. 1268 i Nr 125, poz. 1363),

2) § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

3) § 1 pkt 6 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, Nr 156, poz. 1818) nie jest niezgodny z art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – przed nowelizacją z 11 kwietnia 2001 r. – art. 3 ust. 2 ww. ustawy.

4) § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast nie jest niezgodny z art. 2, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r., art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym jako podstawa prawna dla wydania przedmiotowego rozporządzenia.

Prezes Rady Ministrów ustosunkowując się w pierwszej kolejności do zarzutu braku precyzyjnego ustalenia granic gmin, a co za tym idzie – również do naruszenia granic powiatów i województw, bez uwzględnienia w podstawie prawnej odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, w wyniku czego doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym podkreślił, iż czynności zmierzające do zmiany przynależności terytorialnej poszczególnych wsi podjęte były z inicjatywy ich mieszkańców. Zaznaczył ponadto, że w sprawie tej przeprowadzone były konsultacje społeczne we wsi Krajewo i we wsi Piekiełko, gdzie większość opowiedziała się pozytywnie za przeprowadzanymi zmianami, a pomimo wystąpień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mławie z 15 lutego 2000 r. do Przewodniczących Sejmików Województw Mazowieckiego i Warmińsko-Mazurskiego – Sejmiki nie wydały w sprawie opinii.

W dalszej części uzasadnienia, Prezes Rady Ministrów podkreślił, że zaskarżone rozporządzenie wydane zostało w oparciu o wniosek złożony w kwietniu 2001 r., co oznacza, że do jego wydania zastosowanie znalazły odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 11 kwietnia 2001 r. Podobnie jak Prokurator Generalny odwołał się przy tym do treści art. 14 ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym do spraw wszczętych, a nie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Przypomniał też, iż w obowiązującym wówczas stanie prawnym art. 4 ust. 1 formułował jedynie wymóg, iż ustalenie granic gmin poprzedzone być winno konsultacjami z mieszkańcami. Takie zaś konsultacje zostały przeprowadzone we wsi Krajewo i Piekiełko.

W opinii Prezesa Rady Ministrów niezasadne jest powołanie jako podstawy prawnej przedmiotowego rozporządzenia odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, czy też ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, ponieważ przedmiotem zmian terytorialnych było ustalenie granic gmin. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, ustalenie granic powiatów następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu. Natomiast granice województw określone są poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład województw. Ustalenie zaś granic gmin dokonywane jest poprzez wskazanie konkretnych obszarów wchodzących w skład danej gminy (wyznaczenie działek ewidencyjnych znajdujących się w określonym obrębie, bądź całych obrębów ewidencyjnych o oznaczonej powierzchni). Jak podkreślił Prezes Rady Ministrów, przedmiotowe rozporządzenie nie spowodowało wyłączenia gmin z powiatów i województw. Zaskarżony przepis rozporządzenia dokonał wyłącznie ustalenia granic właściwych gmin w drodze wskazania obszarów stanowiących określone obręby ewidencyjne o oznaczonej powierzchni. W związku z tym nie nastąpiło ustalenie granic powiatów, czy też województw w drodze wyłączenia obszarów całych gmin. Dlatego powoływanie odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, czy też ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, jako podstawy prawnej do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. nie byłoby – w ocenie Prezesa Rady Ministrów – właściwe.

Niezasadny jest również zarzut wnioskodawczyni w przedmiocie naruszenia art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym z uwagi na fakt, iż dokonana na podstawie badanego przepisu zmiana terytorialna nie dotyczyła łączenia powiatów.

Prezes Rady Ministrów podniósł ponadto, iż błędnym jego zdaniem było powołanie jako wzorca kontroli art. 5 i art. 7 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Przepis art. 5 tej ustawy na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił bowiem moc obowiązującą z dniem 30 września 2000 r. Art. 7 tej

ustawy nie może natomiast stanowić prawidłowego wzorca kontroli, gdyż zobowiązuje Sejm, Senat i Radę Ministrów do dokonania, nie później niż do 31 grudnia 2000 r., oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przepis ten nie pozostaje zatem w związku z przedmiotem kontroli.

Co do zarzutu niezgodności § 1 pkt 4 lit. a zaskarżonego rozporządzenia z prawem geodezyjnym i kartograficznym, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że ze względu na swą nieprecyzyjność oraz przekroczenie zakresu uchwały Rady Gminy Iłowo-Osada, ustosunkowanie się do niego nie jest możliwe.

Ponadto Prezes Rady Ministrów podkreślił, iż już po wydaniu kwestionowanego rozporządzenia, jego § 4 został znowelizowany i zgodnie z obecnym brzmieniem, przepisy rozporządzenia dotyczące m.in. ustalenia granic gminy Mława i Iłowo-Osada wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Przechodząc w następnej kolejności do zarzutów zawartych we wnioskach Rady Powiatu w Szydłowcu jak i Rady Gminy Mirów, co do niezgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że są one niezasadne. Za niezasadne uznał również zarzuty dotyczące niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie stwierdził przede wszystkim, iż zmiany przynależności terytorialnej wsi Kierz Niedźwiedzi polegające na wyłączeniu tej wsi z gminy Mirów, powiat szydłowiecki, województwo mazowieckie i włączeniu jej do gminy Skarżysko Kościelne, powiat skarżyski, województwo świętokrzyskie zostały wszczęte z inicjatywy mieszkańców tej wsi, a zarzuty wnioskodawców nie znajdują oparcia w przepisach prawa.

Zarzut naruszenia przez § 1 pkt 8 rozporządzenia art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 92 ust. 1 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia, z uwagi na to, iż przyjęty sposób ustalenia granic umożliwia prawidłowe określenie granic i pełną identyfikację przemieszczanych obszarów. Dla poparcia swojego stanowiska w tej kwestii powołał się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 27 listopada 2000 r. (sygn. U. 3/00) i z 5 listopada 2001 r. (sygn. U. 1/01).

Odnosnie trybu przeprowadzenia konsultacji Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, iż wnioski w przedmiocie zmian terytorialnych zostały złożone przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 11 kwietnia 2001 r. Podstawą prawną ich przeprowadzenia był zatem art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed nowelizacji, a nie art. 4a ust. 1 ustawy w nowym brzmieniu, przewidujący szeroki tryb konsultacji.

Następnie Prezes Rady Ministrów ustosunkował się do zarzutów Rady Powiatu w Goleniowie w zakresie niezgodności § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. z art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym z powodu zaniechania zasięgnięcia opinii Rady Powiatu w Goleniowie. Wskazał, iż wniosek Rady Powiatu w Goleniowie w tej sprawie wpłynął w okresie obowiązywania przepisów ustawy o samorządzie powiatowym sprzed nowelizacji z 11 kwietnia 2001 r., jak również przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określenia ich granic (Dz. U. Nr 35, poz. 322). Data złożenia wniosku przesądziła, iż czynności zmierzające do utworzenia powiatu łobeskiego, w tym również konsultacje społeczne były przeprowadzane na podstawie obowiązujących w tym czasie przepisów. Art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, wymaga by przy tworzeniu powiatu zasięgnięto opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i

sejmików województw. Podkreślił, że przy tworzeniu powiatu łobeskiego, w skład którego wchodzi m.in. gmina Dobra, Rada Ministrów brała pod uwagę stanowisko Rady Miejskiej w Dobrej, z którego wynika, iż wyraża wolę przystąpienia do powiatu łobeskiego pod warunkiem podjęcia decyzji o nie utworzeniu powiatu nowogardzkiego. Uwzględniono nadto stanowisko Rady Powiatu w Goleniowie z 29 października 1999 r. w sprawie wydania opinii o utworzeniu powiatu nowogardzkiego z siedzibą w Nowogardzie, dotyczące w szczególności zgody na wyłączenie z powiatu goleniowskiego gminy Dobra.

Prezes Rady Ministrów ustosunkował się do wniosku Rady Gminy Wierzchowo, która sformułowała zarzut, iż § 1 pkt 11 rozporządzenia z 29 września 2001 r. narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na to, że Rada Ministrów nie dążyła do uwzględnienia więzi społecznych i gospodarczych, istniejących na odłączonym od gminy terenie oraz zaniechała konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Wierzchowo w trakcie ponownego opiniowania wniosku Gminy Mirosławiec przez Radę Gminy Wierzchowo. Zwrócił uwagę, że teren, którego dotyczyły zmiany przynależności terytorialnej jest we władaniu Wojska Polskiego, a przeprowadzone zmiany zmierzały do połączenia w jedną całość terenów będących w posiadaniu wojska, znajdujących się na obszarze dwóch gmin. Z uwagi zaś na rozbieżne stanowiska zainteresowanych podmiotów, zespół opiniujący w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wziął pod uwagę stanowisko Ministerstwa Obrony Narodowej, opowiadające się za przeprowadzeniem zmiany. Zatem, Rada Ministrów zachowała wszelkie ustawowe wymagania i zasady. Przeprowadzone zostały bowiem konsultacje społeczne, zapewniono zainteresowanym gminom jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniono więzi społeczne i gospodarcze, a zmiana umożliwia dalsze wykonywanie przez obydwie zainteresowane gminy zadań publicznych. Tym samym – w jego ocenie – zarzuty przedstawione w tym zakresie we wniosku należy uznać za bezzasadne.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu niezgodności § 1 pkt 11 rozporządzenia z 29 września 2001 z art. 2 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że art. 2 Konstytucji nie stanowi wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie, gdyż nie przyznaje bezpośrednio określonych uprawnień na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Sformułowane w powołanym przepisie zasady państwa prawa oraz sprawiedliwości społecznej nie mogą być rozpatrywane samodzielnie, ale wyłącznie w związku ze stosownym przepisem formułującym prawa przyznane samorządowi terytorialnemu. W ocenie Prezesa Rady Ministrów również art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji statuujący zasadę samodzielności finansowej gmin nie pozostaje w bezpośrednim związku z poddanym kontroli przepisem. Za niezasadny uznał również zarzut niezgodności tego przepisu z art. 5 EKST.

II

Na rozprawie 25 marca 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte poprzednio na piśmie z tym, iż przedstawiciele Rady Gminy Iłowo-Osada oraz Rady Gminy Mirów wystąpili z wnioskami ograniczającymi zakres ich poprzednich wniosków.

Rada Gminy Iłowo-Osada cofnęła wniosek w zakresie żądania zbadanie § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic gmin oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Rada Gminy Mirów cofnęła wniosek w zakresie żądania zbadanie zgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic gmin oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, z art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ze względu na szeroki zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy sprawy na wstępie konieczne jest sprecyzowanie jej zakresu oraz zbadanie ustawowych wzorców kontroli powołanych przez poszczególnych wnioskodawców. Wynika to stąd, iż wnioski: Rady Gminy Iłowo-Osada, Rady Gminy w Mirowie oraz Rady Gminy w Wierzbowie wskazują jako wzorce ustawowe odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym bez określenia jednak, czy chodzi im o brzmienie tych przepisów sprzed nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym dokonanej ustawą z 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), która weszła w życie 30 maja 2001 roku, czy też po tej nowelizacji. To samo dotyczy wniosku Rady Powiatu w Szydłowcu w zakresie, w jakim żąda ona zbadania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania powyższych wniosków, konieczne jest zatem zbadanie istotnej w przedmiotowej sprawie – zmiany stanu prawnego, która nastąpiła na podstawie powołanej ustawy z 11 kwietnia 2001 r. Spowodowała ona bowiem zmianę brzmienia niektórych, spośród przepisów stanowiących podstawę kontroli w niniejszej sprawie.

Zwrócić należy uwagę, iż zgodnie z przepisem międzyczasowym, zawartym w art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Porównanie unormowań sprzed 30 maja 2001 r. oraz po tej dacie prowadzi do wniosku, iż zmienione zostały wymagania materialne odnoszące się do przesłanek dokonywania zmian granic gmin. O ile bowiem poprzedni art. 4 ust. 2 stwierdzał, iż należy dążyć przy podziale gmin do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych – to obecnie zgodnie z art. 4 ust. 3 zmiana granic gmin może być dokonywana jeśli zapewnia to gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Nowy przepis jest wprawdzie sformułowany bardziej restryktywnie, gdyż Rada Ministrów obowiązana jest nie tylko dążyć do ukształtowania granic gminy zgodnie z kryteriami ustawowymi, lecz musi zapewnić gminie (z reguły tej, której obszar jest zmniejszany) terytorium, którego jednorodność jest poznawana po układzie osadniczym i przestrzennym. Skutki tej zmiany przepisów nie są więc w pełni porównywalne ze względu na to, iż nowe kryteria sformułowane są na innej płaszczyźnie niż uprzednie. Tamte odnosiły się do obszaru gminy, te do jej nowopowstałego układu osadniczego i przestrzennego, jako generującego zdolność do wykonywania zadań publicznych oraz uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

Zmieniono także bardzo istotnie formę i zakres konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmiany granic gmin, polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy. Po pierwsze bowiem wprowadzono nową instytucję w

postaci opinii rady gminy, której uchwała w tym przedmiocie powinna być poprzedzona konsultacjami z mieszkańcami. Po wtóre obecny przepis wprost stwierdza, iż konsultacje mogą zostać ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy, objętych zmianą przez odpowiednie rady gmin. Po trzecie wprowadzono instytucje służące wyrażaniu opinii oraz przeprowadzaniu konsultacji w przypadku takich zmian granic gmin, które naruszają granice powiatów lub województw.

Należy zauważyć, iż w nowej regulacji kompetencje rady gminy, z której obszaru ma być wyłączona jednostka pomocnicza lub część obszaru jednostki pomocniczej uległy wzmocnieniu kosztem wyrażanej bezpośrednio woli mieszkańców – choć zarówno wynik konsultacji jak i opinia nie są wiążące dla Rady Ministrów. Wzrost kompetencji rady nastąpił nie tylko ze względu na prawo do wyrażania opinii, która w swej treści nie musi być zgodna z wynikiem konsultacji z mieszkańcami, lecz także ze względu na prawo kształtowania zakresu konsultacji (może je bowiem ograniczyć tylko do mieszkańców jednostki pomocniczej objętej zmianą). Tym samym ustawodawca pozostawił w gestii rad gmin kwestię wyboru, czy konsultacje z mieszkańcami ograniczyć tylko do jednostki pomocniczej włączanej do sąsiedniej gminy, czy też zastosować formę konsultacji w miarę powszechnej tzn. skierowanej do wszystkich tych mieszkańców gminy, których zmiana jej granic dotyka – a więc zmierzającej do możliwie najpełniejszego odzwierciedlenia stanowiska mieszkańców. Od tego wyboru politycznego (co do stopnia powszechności konsultacji) zależy w dużej mierze opinia przedstawiana przez radę gminy, a będąca obligatoryjnym składnikiem postępowania w sprawie zmiany granic.

Wyrażnie zaznaczono też, iż to minister właściwy do spraw administracji publicznej jest inicjatorem postępowania w sprawie zmiany granic gmin – on to bowiem zasięga opinii zainteresowanych rad gmin. Tym samym, data wszczęcia postępowania stała się bardziej określona.

Istotnym, odpowiednim zmianom uległy także po 30 maja 2001 r. przepisy o samorządzie powiatowym.

Interpretując przepis art. 14 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej podzielić należy pogląd wyrażony w sprawie przez Prokuratora Generalnego oraz przez Prezesa Rady Ministrów, iż zakresem wyrażenia „sprawy wszczęte, a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy” objęte są takie sprawy, w których postępowania zmierzające do ustalenia granic gmin oraz do utworzenia powiatu zostały wszczęte i niezakończone wydaniem odpowiedniego rozporządzenia przed dniem 30 maja 2001 roku, kiedy to zmiany wynikające z tej ustawy weszły w życie.

Dyspozycję art. 14 ust. 1 przedmiotowej ustawy, nakazującą stosowanie do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy „przepisów dotychczasowych”, czyli przepisów dawnych, rozumieć należy jako bezwzględny nakaz ustawodawcy. Oznacza to, iż niezależnie od tego, czy postępowanie w sprawie zmiany granic zostało wszczęte dawno, czy też tylko zaledwie kilka dni przed 30 maja 2001 r. – to zawsze do wydania rozporządzenia stosuje się przepisy dawne.

Zważyć należy, iż rozwiązanie wprowadzone przez art. 14 ust. 1 stwarza znaczące problemy, jeśli chodzi o porządek prawny. Rozporządzenia wydawane w tej materii skutkować mogą bowiem zmianami granic gmin zawsze z dniem 1 stycznia; w tym przypadku 1 stycznia 2002 r. i lat następnych – co stwarzałoby teoretycznie możliwość uzupełnienia postępowań poprzedzających wydanie rozporządzenia, w zakresie nowych uregulowań, a co za tym idzie wymagań prawnych.

Ustawodawca zatem założył możliwość wydawania takich rozstrzygnięć co do zmiany granic gmin – w postaci rozporządzeń, które od początku byłyby niezgodne z aktualnie obowiązującą ustawą, jako że nowe uregulowania są – jak to wykazano – istotnie różne od dawnych.

Wejście w życie zmian granic gmin w drodze rozporządzenia w takiej sytuacji następować musi wówczas na skutek stosowania trybu zasad postępowania określonego w przepisach dawnych ustaw, mimo że formalnie obowiązują już przepisy w brzmieniu nadanym nowelizacją z 11 kwietnia 2001 r. Ocena jednak tego przepisu intertemporalnego pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego w sprawie.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w zakresie wniosków rad gmin związanych z wydaniem odpowiednich postanowień rozporządzeń co do zmiany granic, jeśli postępowanie poprzedzające wydanie tych przepisów toczyło się przed 30 maja 2001 r. – to właściwymi wzorcami ustawowymi mogą być tylko odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym, w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Zaskarżone we wnioskach rad gmin oraz Rady Powiatu w Szydłowcu rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib nazw niektórych gmin zostało wydane 29 września 2001 r., weszło w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. z tym, iż w odniesieniu do przedmiotów zaskarżenia we wnioskach wejdzie ono dopiero w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Okoliczność ta nie ma jednak znaczenia wobec utrzymania w mocy przepisów intertemporalnych, o których mowa była wyżej. Do rozporządzenia z 29 września 2001 r., jeśli jego wydanie było poprzedzone postępowaniami wszczętymi przed 30 maja 2001 r. adekwatnymi wzorcami ustawowymi mogą być tylko wzorce z ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r.

To samo zastrzeżenie odnieść należy do zaskarżonego we wniosku Rady Powiatu w Goleniowie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu, które zostało wydane 31 maja 2001 r., a więc w następnym dniu po wejściu w życie ustawy nowelizacyjnej. I tutaj także wzorcem ustawowym może być tylko przepis ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym w brzmieniu dotychczasowym, bowiem postępowanie poprzedzające wydanie rozporządzenia musiało być prowadzone przed dniem 30 maja 2001 r.

Jak natomiast wynika z dokumentów przedstawionych przez Prezesa Rady Ministrów, postępowanie zmierzające do odłączenia od gminy Iłowo-Osada wsi Krajewo i Piekiełko, postępowanie zmierzające do odłączenia od gminy Mirów, a zarazem o wyłączenie z powiatu szydłowieckiego wsi Kierz Niedźwiedzi, postępowania zmierzające do utworzenia powiatu łobeskiego poprzez odłączenie części terenów od powiatu goleniowskiego oraz postępowanie zmierzające do zmiany granic pomiędzy gminą Mirosławiec a gminą Wierzchowo – zostały wszczęte przed 30 maja 2001 r., tj. przed dniem wejścia w życie zmian wynikających z ustawy z 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. W stosunku do wzorców ustawowych, wskazanych przez tych wnioskodawców, powyższy przepis intertemporalny znajduje więc zastosowanie.

Sumując stwierdzić należy, iż wszędzie tam, gdzie z *petitum* wniosków nie wynika precyzyjnie, o które wzorce ustawowe chodzi, rozumieć należy, iż chodzi o wzorce ustawowe w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r. Jeśli jednak z *petitum* wniosku, lub kontekstu uzasadnienia wynika jasno, iż chodzi o nowe brzmienie ustawy o samorządzie gminnym lub powiatowym – badanie wniosku w tym zakresie należy uznać za niedopuszczalne. Podane zostały bowiem jako wzorce przepisy ustawowe, nie tylko nie stanowiące podstawy wydania rozporządzenia, ale także wyłączone z obowiązującego porządku prawnego w badanym zakresie przez przepis intertemporalny.

Z tych względów uznać należało, iż niedopuszczalne jest badanie wniosków:

1) Rady Gminy Mirów w zakresie zgodności § 1 pkt 8 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) z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

2) Rady Powiatu Szydłowiec w zakresie zgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym,

– ze względu na to, iż powołane wzorce ustawowe nie obowiązują w stosunku do zaskarżonych przepisów.

Nadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wskazane w *petitum* wniosków wzorce ustawowe, co do których wnioskodawcy nie stwierdzili, o jakie ich brzmienie chodzi winny być rozumiane następująco.

1) Wniosek Rady Powiatu Goleniów o zbadanie zgodności § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 62, poz. 631) z art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2001 r.– art. 3 ust. 2) winien być rozumiany jako wniosek o zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r. Z uzasadnienia wniosku wynika bowiem jednoznacznie, iż wnioskodawczyni chodziło o zasięgnięcie opinii rad powiatów unormowanej zarówno w przepisach dawnych, jak i zmienionych. Art. 3 ust. 2 przepisów dotychczasowych został zresztą powołany w *petitum* wniosku jako ewentualny wzorzec ustawowy. Mając to na względzie oraz prawo organów stanowiących samorządu do wnoszenia wniosków, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu uprzednim został wskazany we wniosku jako alternatywny wzorzec ustawowy.

2) Wnioski Rady Gminy Mirów i Rady Powiatu w Szydłowcu o zbadanie zgodności § 1 pkt 8 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) z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, winny być badane, jako wnioski o zbadanie zgodności z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r. Wnioskodawcom chodziło bowiem o prawidłowość ustalania granic gminy w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Z uzasadnienia wniosku wynika jednoznacznie, iż chodzi o materię, która jest unormowana w ustawie o samorządzie gminnym sprzed i po nowelizacji w sposób jednobrzmiący. Należy przy tym zauważyć, iż zgodne z ustawą prawidłowość dokonania zmiany granicy gminy ma także znaczenie dla powiatu, którego granice są w ten sposób zmieniane, gdyż wpływa to na jednorodność obszaru powiatu ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Tym samym mieści się w zakresie zadań organu stanowiącego powiatu w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 Konstytucji.

Natomiast zarzuty wniosku Rady Gminy Mirów co do nieprzeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sformułowane w uzasadnieniu zostaną zbadane z punktu widzenia wymagań, jakie stawiał w tej mierze art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed nowelizacji. On to bowiem jest wzorcem ustawowym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że orzekanie jest niedopuszczalne co do następujących zarzutów:

– niezgodności § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z

art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zgłoszonego we wniosku Rady Gminy w Iłowo-Osada. Uzasadnienie tego zarzutu wskazuje, że w tym zakresie wnioskodawczyni działa niejako w interesie – czy też na rzecz powiatu działdowskiego oraz województwa warmińsko-mazurskiego;

– niezgodności § 1 pkt 8 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 art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) zgłoszonego we wniosku Rady Gminy Mirów. Uzasadnienie tego zarzutu wskazuje, że w tym zakresie wnioskodawczyni działa niejako w interesie – czy też na rzecz powiatu w Szydłowcu.

Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) uprawnione są do inicjowania postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie legitymacji o charakterze ograniczonym (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 42). Zgodnie z tym przepisem, organy stanowiące j.s.t. mogą inicjować postępowanie przed TK wtedy tylko, gdy akt normatywny, którego konstytucyjność kwestionują dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Sprawą objętą zakresem działania danej jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji nie jest ochrona interesów innych jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego, w zakresie tych zarzutów orzekanie jest zatem niedopuszczalne i ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowania w zakresie badania zgodności:

– § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 7 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zgłoszonego we wniosku Rady Gminy Iłowo-Osada;

– § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 92 ust. 1 Konstytucji zgłoszonego we wnioskach Rady Gminy Mirów i Rady Powiatu w Szydłowcu. Co do tych zarzutów wnioskodawcy nie powołali żadnego uzasadnienia.

Art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wśród wymogów formalnych, od spełnienia których zależy skuteczne wniesienie wniosku wymienia „uwzględnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”, wobec czego stwierdzić trzeba, że w zakresie, w jakim wnioskodawcy kwestionują zgodność zaskarżonych przepisów z tymi wzorcami kontroli, postępowanie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W tej sytuacji, na marginesie już tylko zauważyć należy, iż powołany jako podstawa kontroli, art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa 30 września 2000 r. utracił moc obowiązującą (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162).

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na skutek cofnięcia na rozprawie w zakresie badania wniosków:

– Rady Gminy Iłowo-Osada o zbadanie § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic gmin oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241 i Nr 156, poz. 1891 oraz

z 2002 r. Nr 93, poz. 826) z art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, Nr 104, poz. 656, z 1999 r. Nr 101, poz. 1182 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497),

– Rady Gminy Mirów o zbadanie zgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic gmin oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, z art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Merytorycznemu badaniu podlegać zatem będą wnioski:

– Rady gminy Iłowo-Osada w zakresie badania zgodności § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic gmin oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241, z 2001 r. Nr 156, poz. 1819 oraz z 2002 r. Nr 93, poz. 826) z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 74, poz. 13, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734 i Nr 123, poz. 775, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009 i Nr 95, poz. 1041);

– Rady Gminy Mirów i Rady Powiatu w Szydłowcu w zakresie badania zgodności § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic gmin oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241, Nr 156, poz. 1819 oraz z 2002 r. Nr 93, poz. 826) z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 74, poz. 13, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126, oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041);

– Rady Powiatu w Goleniowie w zakresie badania zgodności § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 62, poz. 631 i Nr 156, poz. 1818) z art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, Nr 155, poz. 1014, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041);

– Rady Gminy Wierzchowo w zakresie badania zgodności § 1 pkt 11 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, Nr 156, poz. 1819 oraz z 2002 r. Nr 93, poz. 826) z art. 2, art. 165 ust. 1, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r., ratyfikowanej przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 74, poz. 13, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126 oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009 i Nr 95, poz. 1041).

2. Przejście do merytorycznej oceny przedmiotowych wniosków poprzedzić należy również stwierdzeniem, że materia będąca przedmiotem zaskarżonych przepisów dotyczy rozstrzygania spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, lecz przybierającym postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów. Choć rozstrzygnięcie owo dotyczy

zmiany granic imiennie określonej gminy, czy gmin to przecież koryguje odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy jej mieszkańców. Jest przy tym nieuchronnie konfliktogenne. Stąd też zarówno wymagania co do sposobu i trybu, w jakim dochodzi do dokonania owych zmian, jak i kierunkowa treść wytycznych do wydania takich rozporządzeń ma istotne znaczenie ustrojowe.

Jeśli chodzi zatem o ów sposób i tryb, w jakim dochodzi do wydawania takich rozporządzeń, to nie dotyczy on tylko kwestii proceduralnych. Uregulowanie bowiem trybu poprzedzającego wydanie aktu, dotyczącego tej materii, jest nieodłącznie związane z zakresem i sposobem wyrażania stanowiska w tej mierze przez mieszkańców gminy, dotkniętej zmianą, a także jej organy stanowiące. Ma więc także znaczenie polityczne; zwłaszcza jeśli chodzi o wygaszanie lub zmniejszanie konfliktów, takiej zmianie towarzyszących.

Przedstawione przez wnioskodawców zarzuty dotyczące zakwestionowanych przepisów mają dwojaki charakter. Niektóre spośród sformułowanych zarzutów wiążą się z naruszeniem wskazanego prawem trybu, w jakim doszło do wydania zaskarżonych przepisów. Część zaś, z kolei, wiąże się z określonymi w przepisach ustaw, które wskazane zostały jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie, pewnymi „wytycznymi” dla Rady Ministrów, które powinny być respektowane przy kształtowaniu treści zaskarżonych rozporządzeń.

Zauważyć przy tym należy, że stwierdzenie ewentualnego naruszenia przepisu regulującego przewidziany prawem tryb wydania zaskarżonych przepisów powodować będzie konieczność stwierdzenia jego niezgodności ze wskazanym wzorcem kontroli bez względu na zasadność zarzutów o charakterze materialnoprawnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2000 r., U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293).

Sformułowane w tej mierze przez wnioskodawców zarzuty polegają na zaniechaniu przeprowadzenia przewidzianych ustawowo konsultacji z mieszkańcami, które poprzedzać mają wydanie odpowiedniego rozporządzenia oraz na zaniechaniu zasięgnięcia opinii zainteresowanych organów samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził już w swoim orzecznictwie, że ocena spełnienia przez Radę Ministrów tego elementu proceduralnego stanowienia rozporządzenia, który polega na przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm. Niemniej jednak także i na tej płaszczyźnie konieczna jest analiza obowiązujących przepisów ustawowych. Kwestia ta podlega zatem kontrolnej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293).

Kwestionując § 1 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, Rada Gminy w Iłowie-Osadle, jako podstawę kontroli wskazuje art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r.

Jak wynika z uzasadnienia przedmiotowego wniosku, niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika z nieokreślenia granic obszaru podlegającego odłączeniu od gminy Iłowo-Osada.

Art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r. stanowi, iż: „tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedziby władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”.

Tak więc Rada Gminy Iłowo-Osada zaskarżyła skutecznie przedmiotowy przepis tylko w odniesieniu do tej części art. 4 ust. 1 o samorządzie gminnym, który dotyczy obowiązku ustalenia granic gmin równocześnie z dokonywaną zmianą.

Jak już stwierdzono, uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z tym wzorcem kontroli, wnioskodawczyni wskazuje, że na jego mocy zmieniono granice gminy o statusie miasta Mława oraz gminy Iłowo-Osada bez określenia granic terenu podlegającego odłączeniu od gminy Iłowo-Osada. W tym zaś zakresie, z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika nakaz wyraźnego określenia granic poszczególnych gmin. W świetle zaś dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest takie ustalenie granic gmin, które sprowadza się wyłącznie do samego tylko wskazania powierzchni obszarów, których zmiana granic ma dotyczyć. Ustaleniu granic gmin przez Radę Ministrów powinno zatem towarzyszyć także ich doprecyzowanie, które do minimum ograniczy margines dowolności w działaniach instytucji i służb geodezyjnych, powołanych ustawowo do następnych działań faktycznych, związanych z określeniem nowego ich przebiegu. Operowanie zaś jedynie wartościami liczbowymi, związanymi z powierzchnią nieruchomości, bez ich „zindywidualizowania” nie może być uznane za prawidłowe wykonanie delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyroki TK z: 27 listopada 2000 r., U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293; z 5 listopada 2001 r., U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247).

Z treści zaskarżonego przepisu wynika, iż zmieniając granice gminy o statusie miasta Mława oraz gminy Iłowo-Osada, poprzez przyłączenie do dotychczasowego obszaru gminy o statusie miasta Mława obszarów wsi Krajewo oraz wsi Piekiełko – wbrew temu, co twierdzi wnioskodawczyni – określono nie samą tylko powierzchnię terenów odłączonych od gminy Iłowo-Osada. Wskazano bowiem także, iż obszar wsi Krajewo stanowi obręb ewidencyjny Krajewo, zaś obszar wsi Piekiełko stanowi obszar ewidencyjny Piekiełko. Granicę pomiędzy gminami w zaskarżonym przepisie ustalono zatem poprzez odwołanie się do ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.), a precyzyjniej rzecz ujmując – do określonego w art. 20 ust. 1 pkt 1 tej ustawy systemu ewidencji gruntów, który obejmuje m.in. informacje dotyczące położenia gruntów, ich powierzchni oraz granic. Z kolei jednostki powierzchniowe podziału kraju dla celów ewidencji gruntów określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). Jak stanowi § 9 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, obręb ewidencyjny, o którym mowa jest w zaskarżonym przepisie, dzieli się na działki ewidencyjne, którymi są ciągle obszary gruntu, położone w granicach jednego obrębu, jednorodne pod względem prawnym, wydzielone z otoczenia za pomocą linii granicznych. Granice obrębów powinny być przy tym zgodne z granicami wsi, co oznacza, że zmianie granic pomiędzy gminami poprzez przeniesienie określonej wsi z jednej gminy do innej nie można postawić zarzutu niewskazania nowego przebiegu granic, jeżeli w odpowiednim przepisie wskazuje się, iż przesunięcie takie dotyczy obszaru ewidencyjnego wraz ze sprecyzowaniem o jaki obszar ewidencyjny chodzi.

W świetle powyższego za bezzasadny uznać należy zarzut wnioskodawczyni, iż zmiana granic pomiędzy gminą Iłowo-Osada a gminą o statusie miasta Mława nastąpiła bez wskazania, jakiego konkretnie obszaru dotyczy zmiana, jakie są granice tego obszaru oraz bez sprecyzowania, w jaki sposób przebiegać ma granica pomiędzy tymi gminami po dokonaniu zmiany. Przyjęte zaś przez Radę Ministrów w zaskarżonym przepisie, takie wytyczenie granic pomiędzy gminami, które odwołuje się do systemu ewidencji gruntów określonego w ustawie – prawo geodezyjne i kartograficzne wyklucza dowolność działania instytucji i służb geodezyjnych właściwych do podjęcia następnych działań faktycznych, związanych z określeniem nowego przebiegu granic gmin poprzez naniesienie odpowiednich zmian w mapach oraz – w razie zaistnienia takiej potrzeby – odwzorowania ich w terenie. Wskazane tam granice gmin są bowiem jednoznaczne.

Oznacza to, że zaskarżony § 1 pkt 4 lit. a przedmiotowego rozporządzenia Rady Ministrów, w zakresie, w jakim ustala granice gminy Iłowo-Osada oraz gminy o statusie miasta Mława jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r.

3. Przejść z kolei należy do rozpoznania wniosków Rady Gminy Mirów oraz Rady Powiatu Szydłowiec, które kwestionują zgodność § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r.

Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wnioskodawcy wskazali, że na podstawie tego przepisu zmieniono granice Rady Gminy Mirów poprzez odłączenie od niej miejscowości Kierz Niedźwiedzi, bez określenia granic gmin Mirów i Skarżysko Kościelne, do której miejscowość ta została przyłączona. Tym samym zostały zmienione granice powiatu Szydłowiec. Jednak w uzasadnieniu wniosku Rady Gminy Mirów występuje także zarzut naruszenia ustawowego obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Wprawdzie jako wzorzec ustawowy podano art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu aktualnym (tj. po 30 maja 2001 r.), zaś postępowanie w tym zakresie zostało umorzone – jednak obowiązek konsultacji z mieszkańcami jest także treścią art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym właściwy wzorzec ustawowy w niniejszej sprawie. Stąd też należało uznać, iż zarzuty braku konsultacji w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy zostały sformułowane i uzasadnione we wniosku.

Przechodząc do pierwszego zarzutu Rady Gminy Mirów stwierdzić należy co następuje.

Jak wynika z zakwestionowanego przepisu, ustalenie granicy pomiędzy gminami Mirów oraz Skarżysko Kościelne nastąpiło poprzez wskazanie, iż do dotychczasowego obszaru gminy Skarżysko Kościelne przyłącza się obszar wsi Kierz Niedźwiedzi, stanowiący obręb ewidencyjny Kierz Niedźwiedzi, wraz z podaniem jego powierzchni.

W świetle ustaleń poczynionych podczas rozpoznawania analogicznego zarzutu Rady Gminy w Iłowie-Osacie, powołanego tam orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz przytoczonych argumentów, wynikających z ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, stwierdzić należy, iż granicę pomiędzy gminami Mirów oraz Skarżysko Kościelne w zaskarżonym przepisie ustalono poprzez odwołanie się do określonego w art. 20 ust. 1 pkt 1 tej ustawy systemu ewidencji gruntów, który obejmuje m.in. informacje dotyczące położenia gruntów, ich powierzchni oraz granic.

Niezasadny jest zatem zarzut wnioskodawców, iż w zaskarżonym przepisie wskazano jedynie nazwę oraz powierzchnię obszaru odłączanego od gminy Mirów. Granice tego obszaru zostały bowiem zindywidualizowane poprzez wskazanie, iż chodzi nie o obszar zwyczajowo określany jako wieś Kierz Niedźwiedzi, ale stanowiący obręb ewidencyjny Kierz Niedźwiedzi w rozumieniu ustawy – prawo geodezyjne i kartograficzne oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Określona w tym przepisie granica pomiędzy gminami jest jednoznaczna.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż § 1 pkt 8 przedmiotowego rozporządzenia, w zakresie, w jakim ustala granice gminy Mirów oraz gminy Skarżysko Kościelne jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym do 30 maja 2001 r.

Natomiast jeśli chodzi o zarzut drugi, tj. naruszenie przez kwestionowany przepis art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wnioskodawczyni łączy go z niespełnieniem

wymogu zasięgnięcia, przed wydaniem rozporządzenia, opinii zainteresowanych rad gmin, której wydanie poprzedzać mają konsultacje z mieszkańcami. W związku z tym poza rozpoznaniem merytorycznym pozostaje zarzut sformułowany w uzasadnieniu wniosku co do braku opinii Rady Powiatu w Szydłowcu oraz Sejmiku Wojewódzkiego.

Skoro prawidłowym wzorcem kontroli zarzutu zgłoszonego w tej mierze przez wnioskodawczynię jest art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed tej nowelizacji, to tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalenie ich granic i nazw oraz siedzib władz poprzedzane być winno konsultacjami z mieszkańcami. Ustawa o samorządzie gminnym w poprzednim brzmieniu formułowała zatem sam tylko wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Nie nakazywała natomiast zasięgania opinii zainteresowanych gmin.

Rozstrzygnięcie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzedzić należy stwierdzeniem, iż ustalając wzajemną relację, jaka zachodzi pomiędzy tym przepisem a art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w wypadkach przewidzianych w tej ustawie oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami, których zasady i tryb prowadzenia określa uchwała rady gminy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, w swoim dotychczasowym orzecznictwie, co następuje. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa art. 5a ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na intencję ustawodawcy przypisania radzie gminy kompetencji do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji zarówno w przypadkach konsultacji przewidzianych ustawą, jak i konsultacji „fakultatywnych”, przeprowadzanych „w innych sprawach ważnych dla gminy”. Instytucja konsultacji z mieszkańcami, o której mowa jest w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest przy tym jednym z przypadków konsultacji przewidzianych ustawą. Oznacza to, że przeprowadzenie takich konsultacji generalnie powinno zostać poprzedzone podjęciem przez radę gminy uchwały, określającej zasady i tryb prowadzenia konsultacji (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w przedmiotowej sprawie, z dokumentów przedstawionych przez Prezesa Rady Ministrów nie wynika, iżby taka uchwała została przez wnioskodawczynię podjęta. Zważyć przy tym należy, że Rada Gminy Mirów nie podjęła żadnych działań zmierzających do zrealizowania kompetencji określonej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jak bowiem wynika z dokumentów przedstawionych przez Prezesa Rady Ministrów, Rada Gminy w Mirowie podjęła jedynie uchwałę, w której wyrażona została negatywna opinia tej Rady w sprawie przejścia sołectwa Kierz Niedźwiedzi do gminy Skarżysko Kościelne (uchwała nr IX/61/99 Rady Gminy w Mirowie z 27 sierpnia 1999 r., stanowiąca załącznik nr 17 do pisma przedstawiającego stanowisko Prezesa Rady Ministrów). Z dokumentów stanowiących załącznik do pisma, w którym Prezes Rady Ministrów przedstawił stanowisko w przedmiotowej sprawie wynika natomiast, że wśród mieszkańców miejscowości Kierz Niedźwiedzi, która przesunięta została z gminy Mirów do gminy Skarżysko Kościelne, w roku 1998 przeprowadzone zostały konsultacje społeczne, podczas których na 510 osób uprawnionych do głosowania, za zmianą wypowiedziało się 375 osób.

Zauważyć należy, iż interpretując art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż uznanie, że beczynność zainteresowanej rady gminy, tj. niepodjęcie przez nią odpowiedniej uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji, przekreśla możliwość skutecznego przeprowadzenia konsultacji wśród mieszkańców gminy. W konsekwencji oznaczałoby bowiem, że w takiej sytuacji nie jest również dopuszczalne podjęcie rozstrzygnięcia, które poprzedzać mają konsultacje, co z kolei stałoby w sprzeczności z samą istotą konsultacji oraz z niewiążącym charakterem jej wyników, a podjęcie uchwały, o której jest mowa w art. 5a

ustawy o samorządzie gminnym przeradzałoby się w swoistą „proceduralną zgodę” na zrealizowanie przez Radę Ministrów kompetencji określonej w art. 4 ust. 1 tej ustawy (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r. U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293). Tym zaś sposobem niechętna przesunięciom terytorialnym rada gminy mogłaby skutecznie je blokować.

Wobec powyższych ustaleń stwierdzić należy, że w rozpatrywanej sprawie przeprowadzona została pewna forma konsultacji z mieszkańcami, ograniczona do mieszkańców bezpośrednio zainteresowanej miejscowości Kierz Niedźwiedzi, którzy wypowiedzieli się za jej przyłączeniem do gminy Skarżysko Kościelne. Wobec takiego wyniku, na marginesie tylko zwrócić należy uwagę na niewiążący prawnie charakter wyników przeprowadzonych konsultacji społecznych (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r. U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293).

Odnosząc się zatem do sformułowanego przez wnioskodawczynię zarzutu niegodności zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzić należy, iż w wyniku przeprowadzonych konsultacji wśród mieszkańców wsi Kierz Niedźwiedzi, Rada Ministrów uzyskała informacje dotyczące ich opinii w przedmiocie planowanej zmiany granic gmin Mirów oraz Skarżysko Kościelne. Tym samym zrealizowany został, wprowadzony przez ten przepis, wymóg ustawowy pewnej namiastki demokracji bezpośredniej przy ustalaniu granic gmin. W analizowanym przypadku doszło bowiem do wyrażenia przez, najbardziej zainteresowanych zmianą, mieszkańców wsi Kierz Niedźwiedzi opinii w przedmiocie planowanej zmiany granic gmin.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zaskarżony przepis w zakresie wymagań zarówno co do ustalenia granic, jak i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

4. Z kolei Rada Powiatu w Goleniowie kwestionuje zgodność § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu z art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed nowelizacji. Uzasadniając zarzut wnioskodawczyni wskazuje, że tworząc na podstawie zakwestionowanego przepisu powiat łobeski nie zasięgnięto opinii zainteresowanej Rady Powiatu w Goleniowie.

Przepis ustawy stanowi, iż: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw”. Wynikający z tego przepisu obowiązek zasięgnięcia opinii organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego podczas procesu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów dotyczy zarówno jednorazowego powołania do życia powiatów, jak i takich procesów w stosunku do już istniejących powiatów. Naruszenie zaś tego obowiązku może skutkować orzeczeniem o proceduralnej wadliwości wydanego rozporządzenia (por. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162).

Zasadne jest twierdzenie wnioskodawczyni, iż w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu w Goleniowie niewątpliwie posiada status „zainteresowanej rady powiatu”, gdyż decyzja o utworzeniu powiatu łobeskiego pociąga za sobą uszczuplenie terytorium powiatu goleniowskiego.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Oznacza to, że w odniesieniu do procedury wydania przedmiotowego rozporządzenia, Rada Ministrów zobowiązana została do wypełnienia ustawowego wymogu zasięgnięcia opinii organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Ten obowiązek ustawowy stanowi nadto realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, która nakazuje przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność do wykonywania zadań publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany przez wnioskodawczynię, jako podstawa kontroli, art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym stwarza zainteresowanym szansę wypowiedzenia się, czy takie więzi istnieją oraz czy planowane zmiany w podziale terytorialnym nie zakłócają zdolności zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych.

Zarzut ustanowienia powiatu łobeskiego bez zasięgnięcia opinii Rady Powiatu w Goleniowie, wnioskodawczyni łączy z faktem wyłączenia w wyniku tej decyzji z granic powiatu goleniowskiego gminy Dobra i przekazaniem jej do nowopowstałego powiatu łobeskiego.

Zauważyć należy, iż zarówno z pisma przedstawiającego stanowisko Prezesa Rady Ministrów, jak i załączonych do niego dokumentów wynika, iż wydanie kwestionowanego przepisu zostało poprzedzone zasięgnięciem opinii Rady Powiatu w Goleniowie, co do wyłączenia z granic powiatu goleniowskiego gminy Dobra. Jak bowiem wynika z załącznika nr 17 do pisma, w którym Prezes Rady Ministrów ustosunkował się do przedmiotowego zarzutu, Rada Powiatu w Goleniowie w uchwale nr X/81/99 z 29 października 1999 r. ustosunkowała się pozytywnie, co do wyłączenia z granic powiatu goleniowskiego gminy Dobra. Uchwała ta dotyczy wprawdzie projektu utworzenia powiatu nowogardzkiego z siedzibą w Nowogrodzie, nie zaś projektu utworzenia powiatu łobeskiego. Stwierdzić jednak należy, że ustosunkowując się pozytywnie do projektu wyłączenia z granic powiatu goleniowskiego gminy Dobra, wnioskodawczyni uznała, iż pozbawienie jej tego obszaru nie zakłóci zdolności powiatu goleniowskiego do wykonywania zadań publicznych. Jednocześnie rozumieć należy, że opiniując pozytywnie projekt wyłączenia gminy Dobra z powiatu goleniowskiego wnioskodawczyni uznała, że więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe nie stoją temu na przeszkodzie. Tym samym wnioskodawczyni wypowiedziała się do istoty planowanej zmiany w zakresie objętym jej kompetencjami.

Zaskarżony przez Radę Powiatu w Goleniowie § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmian nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu jest zatem, zgodny z art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

5. Zarzuty wskazane przez Radę Gminy w Wierchowiu dotyczą niezgodności § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast z art. 2 oraz z art. 165 ust. 1, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jak również z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności rozpoznać należy zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przez wnioskodawczynię wzorcami konstytucyjnymi tj. z art. 2 w zakresie zasady demokratycznego państwa prawa, jak i sprawiedliwości społecznej.

Z uzasadnienia przedmiotowego wniosku wynika, iż zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji wnioskodawczyni łączy z naruszeniem określonej w nim zasady demokratycznego państwa prawa, a konkretnie – wynikających z niej zasad: zaufania do państwa oraz stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej.

Wykazując naruszenie tego aspektu zasady demokratycznego państwa prawa, który wiąże się z zasadą sprawiedliwości społecznej wnioskodawczyni odwołuje się do

orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie którego sformułowano tezę, iż nie jest demokratycznym państwem prawa państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, nie popartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli i innych podmiotów prawa. Bazując na tym orzeczeniu wnioskodawczynie wskazuje, iż gminy Mirosławiec oraz Wierzchowo, których dotyczy zaskarżony przepis są podmiotami tego samego rodzaju i reprezentują interesy takich samych, z punktu widzenia prawa, wspólnot samorządowych. W ocenie wnioskodawczynie oznacza to, że sprzeczne z art. 2 Konstytucji, w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej, jest „korzystniejsze”, w sensie przemieszczenia terenów, z którymi dla gminy wiążą się poważne dochody, potraktowanie przez Radę Ministrów gminy Mirosławiec, do której tereny te zostały przyłączone.

Oznacza to, że zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, w aspekcie wynikającej z niego zasady sprawiedliwości społecznej, wnioskodawczynie łączy z dyskryminacyjnym jej potraktowaniem przez organ państwa – Radę Ministrów – przygotowujący zaskarżony przepis. Wnioskodawczynie odnosi zatem ten zarzut do płaszczyzny stosowania prawa. To zaś pozostaje poza zakresem kontrolnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U. 3/00).

Przepis art. 2 Konstytucji, w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej, nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, a zatem zaskarżony przepis § 1 pkt 11 przedmiotowego rozporządzenia nie jest z nim niezgodny.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, w aspekcie wynikającej z niego zasady zaufania do państwa oraz stanowionego przezeń prawa, zauważyć należy, że z uzasadnienia wniosku wynika, że zarzut ten polega na niedochowaniu odpowiedniej *vacatio legis*. Rada Gminy w Wierzchowie podnosi bowiem, że nie otrzymała żadnej wyprzedzającej informacji o treści przygotowywanego przez Radę Ministrów uregulowania. O zmianie swych granic dowiedziała się na podstawie Dziennika Ustaw, ogłoszonego 12 października 2001 r., otrzymanego przez Urząd Gminy kilka dni później, a zatem niespełna na miesiąc przed ostatecznym ustawowym terminem przedłożenia przez Zarząd Gminy projektu budżetu na rok 2002 Radzie Gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej.

Podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że zasada ta wymaga zapewnienia adresatowi normy prawnej określonego czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 10 grudnia 2002 r., K. 27/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 92). „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami po ogłoszeniu nowych przepisów, w sposób uwzględniający ich treść. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej, której okres może być różny (por. wyroki TK z: 11 września 1995 r., P. 1/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 26; 10 grudnia 2002 r., K. 27/02). Ocena zaś, czy w konkretnym przypadku długość przewidzianej *vacatio legis* jest odpowiednia zależy od szeregu okoliczności, zwłaszcza zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym także od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 10 grudnia 2002 r., K. 27/02). Podkreślić przy tym należy, że minimalny standard okresu *vacatio legis* wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak wynika z art. 4 ust. 1 tej ustawy, zasadniczym okresem *vacatio legis* jest czternaście dni.

Dla oceny tego zarzutu istotna jest także – pominięta w wywodach wnioskodawczyni – okoliczność, iż kwestionowane rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 156, poz. 1819). W odniesieniu do przepisu kwestionowanego przez Radę Gminy w Wierzchowie rozporządzenie to przesunęło jego wejście w życie z 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r., wydłużając tym samym czas potrzebny zainteresowanym gminom na podjęte działania dostosowawcze. Osłabia to znaczenie przytoczonych argumentów, związanych z zarzutem braku odpowiedniej *vacatio legis*.

Wobec poczynionych powyżej ustaleń stwierdzić należy, iż kwestionowany przez radę Gminy w Wierzchowie § 1 pkt 11 przedmiotowego rozporządzenia jest zgodne z art. 2 Konstytucji w aspekcie wynikającej z tego przepisu zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Kolejny zarzut wskazany przez Radę Gminy w Wierzchowie dotyczy niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną; przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe. Wnioskodawczyni nie uzasadniła szerzej we wniosku, na czym polega ograniczenie jej prawa własności oraz innych praw majątkowych w następstwie wyłączenia części obszaru wsi Żeńsko oraz przyłączenie go do obszaru gminy Mirosławiec.

Stwierdzić należy, iż zmiana granic gminy, skutkująca ograniczeniem jej obszaru, nie może być traktowana tak, jak wywłaszczenie podmiotów prywatnoprawnych. Istota własności komunalnej jest związana z podmiotowością publicznoprawną samorządu terytorialnego oraz z jego polityczno-terytorialnym charakterem. Tak więc zmiana granic gminy polegać zawsze musi na tym, iż jej terytorium zostanie zmniejszone lub powiększone, co wpływa pośrednio na wielkość mienia pozostającego w jej władaniu. Stąd, uregulowanie zmiany granic gminy to materia, która nie dotyczy bezpośrednio własności i praw majątkowych gminy, o których mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów stwierdzić należało, iż zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Kolejny zarzut Rady Gminy Wierzchowo dotyczy niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawczyni łączy go z – będącym następstwem przesunięcia terytorialnego dokonanego w zaskarżonym przepisie – faktem częściowego pozbawienia gminy jej dochodów własnych, na które składają się w szczególności opłaty za użytkowanie wieczyste oraz wpływy z podatku od nieruchomości. Jak przy tym podkreśla, uszczuplenie dochodów gminy, będące następstwem zmiany granic gminy Wierzchowo nie pociągnęło za sobą ograniczenia nałożonych na nią zadań.

Dla ustosunkowania się do tych zarzutów konieczne jest przedstawienie pewnych elementów stanu faktycznego co do kształtowania się oraz ewentualnego przyszłego kształtowania się dochodów własnych gminy Wierzchowo. Sporny obszar wsi Żeńsko, stanowiący część obrębu ewidencyjnego Żeńsko to teren wojskowy, na którym nikt na stałe nie mieszka, a stanowiący Jednostkę Wojskową 3229, obejmującą kompleks lotniskowy, w skład którego wchodzi: pas startowy, drogi kołowania, strefy postoju samolotów, posterunek radiolokacyjny oraz obiekty koszarowe – całość o powierzchni 740,25 ha.

Rada Gminy Mirosławiec wnioskowała przyłączenie tego obszaru do swojej gminy ze względu na to, iż na jej terytorium znajduje się osiedle mieszkaniowe żołnierzy zawodowych oraz pracowników cywilnych tej jednostki wojskowej. Zarówno jednostka

wojskowa, jak i osiedle mieszkaniowe od dziesiątków lat położone są na terenie dwu odrębnych gmin, co w następstwie łączyło się z przynależnością do różnych powiatów i województw.

Z punktu widzenia badania zgodności tej zmiany granic z art. 167 ust. 1 jak i następnie art. 167 ust. 2 Konstytucji zauważyć należy, iż najważniejsze znaczenie ma ewentualny ubytek dochodów własnych z tytułu podatku od nieruchomości.

Jak wynika z załącznika nr 4 do uzasadnienia wniosku, w latach 1999-2000 dochody z tytułu podatku od nieruchomości stanowiły ponad 18% dochodów budżetowych, podczas gdy udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa – odpowiednio 12,13% w 1999 r. i ok. 10% w 2000 r. Dochody z majątku gminy oscylowały w granicach 2%. Zdaniem Rady Gminy po wyłączeniu obszaru Żeńsko wpływy z samego podatku od nieruchomości uległyby zmniejszeniu o ok. 32%. Ogółem zaś dochody podatkowe zmniejszą się o ok. 26%.

Gmina Wierzchowo posiada 4883 mieszkańców, którzy wprawdzie nie mieszkają na spornym terenie, jednak w wyniku oddzielenia tego obszaru, liczba mieszkańców, a co za tym idzie obowiązki gminy, co do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców nie ulegną zmniejszeniu. Stan takiej zależności pomiędzy dochodami własnymi gminy, a jej stałymi wydatkami ukształtował się już od dawna i w związku z tym winien być brany pod uwagę zarówno w czasie tworzenia (restytuowania) samorządu terytorialnego w Polsce, jak i w trakcie kolejnych reform podziału administracyjnego. Są to bowiem czynniki określające w istocie zdolność takiej gminy do wykonywania zadań publicznych, a więc przesądzające o zasadności jej istnienia.

Wskazany jako podstawa kontroli w przedmiotowej sprawie, art. 167 ust. 1 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przepis ten wyraża zatem zasadę odpowiedniego do przypadających samorządowi zadań udziału w dochodach publicznych, z uwzględnieniem podstawowego charakteru gminy, czyli zasadę odpowiedniego wyposażenia samorządu w dochody. Ma on na celu zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego, w tym – gminom – odpowiednich środków finansowych na realizację ich zadań (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

Z treści art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Konsekwencją tego obowiązku jest zaś w szczególności zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy (por. wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69). Dla uznania przy tym, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione nie ma możliwości zapewnienia im udziału w dochodach publicznych, który będzie dochodem odpowiednim do ich zadań. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Oznacza to, że sprzeczność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69; 16 marca 1999 r., K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37).

W przedmiotowej sprawie wnioskodawczyni wskazała, iż następstwem zaskarżonego uregulowania jest uszczuplenie jej dochodów niezrekompensowanych przez

rozporządzenie lub inny przepis prawny. Nie wykazała jednak w pełni, że na skutek uregulowania zawartego w zaskarżonym przepisie udział gminy w dochodach publicznych będzie nieodpowiedni do przypadających jej zadań.

Twierdzenie wnioskodawczyni, iż jej inwestycje realizowane są przy istotnym wsparciu finansowym instytucji, które każdorazowo wymagają wniesienia przez gminę własnego udziału finansowego, nie jest adekwatnym argumentem w tej kwestii.

Wskazuje bowiem tylko na utrudnienie, czy wręcz uniemożliwienie wykonywania zadań, które nie muszą być bezwzględnie wykonywane, nie zaś na to, iżby zaskarżony przepis w ogóle przekreślił możliwość efektywnego wykonywania przez wnioskodawczynię zadań publicznych, dotyczących zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców, których wykonywania zrzec się nie może.

Podkreślić należy natomiast, że istnieje – dostrzeżone przez TK – niebezpieczeństwo, iż następstwem zaskarżonego uregulowania nie będzie odpowiednie ograniczenie zadań nałożonych na gminę Wierzchowo i jej wydatków budżetowych, co mogłoby ograniczyć jej zdolność do wykonywania zadań publicznych.

Jednak ograniczenie dochodów własnych z tytułu podatku od nieruchomości może zostać w części zrekompensowane wzrostem dochodów pochodzących z budżetu państwa, a przede wszystkim subwencji ogólnej, która służyć ma finansowaniu obligatoryjnych zadań własnych gmin o mniejszym potencjale fiskalnym. O tych jednak rekompensujących możliwościach uzasadnienie wniosku Gminy Wierzchowo w ogóle nie wspomina.

Mamy do czynienia z ograniczeniem efektywności wpływów z tytułu podatku stanowiącego dochód własny gmin, nie zaś z ograniczeniem samego tytułu prawnego (wynikającego z konstrukcji dochodu). Takiej zaś zmiany terytorium, skutkującej obniżeniem wpływów ze źródeł dochodów własnych gminy nie można uznać za niedopuszczalną w świetle art. 167 ust. 1 Konstytucji – tak długo, jak nie spowoduje ona niezdolności gminy do wykonywania powierzonych jej ustawowo zadań.

Na organie stanowiącym gminy spoczywa obowiązek wykazania, iż zmniejszenie jej terytorium spowoduje taką utratę dochodów własnych, która nie zostanie zrekompensowana wzrostem subwencji ogólnej lub innych dochodów jej przypadających – w taki sposób, iż doprowadzi to do uniemożliwienia wypełniania powierzonych jej zadań publicznych, a co za tym idzie naruszenia zasady odpowiedniości w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie pozostaje natomiast zgłoszone przez wnioskodawczynię zastrzeżenie, iż ani zaskarżone rozporządzenie, ani też żaden inny akt prawny nie dopuszcza możliwości uzyskania rekompensaty za utraconą część terytorium. Nie istnieje w świetle Konstytucji prawo gminy do nienaruszalności jej terytorium w takim sensie, w jakim przysługuje ono Państwu Polskiemu (art. 5 Konstytucji); stąd też nie ma prawa do „rekompensaty za utracone terytorium”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zaskarżony przez wnioskodawczynię § 1 pkt 11 przedmiotowego rozporządzenia jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

6. Wnioskodawczyni – gmina Wierzchowo zarzuciła niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 5 EKST.

Wnioskodawczyni nie kwestionuje jednak, iż w ramach postępowania prowadzonego w sprawie ustalenia nowych granic pomiędzy gminami Mirosławiec i Wierzchowo, na podstawie Uchwały Rady Gminy w Wierzchowie, przeprowadzone zostały konsultacje z mieszkańcami. Wskazuje tylko, że już po ich przeprowadzeniu, wniosek gminy w Mirosławcu, który zapoczątkował postępowanie zmierzające do zmiany granic pomiędzy tą gminą a gminą Wierzchowo, został zwrócony tej gminie ze względu na

niekompletność oraz niezgodność z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 15 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w sprawie wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określenia ich granic. Tę decyzję wnioskodawczyni uznała za zamknięcie procedury zmierzającej do zmiany granic pomiędzy gminami Wierzchowo oraz Mirosławiec w tamtym postępowaniu. Na nowo sformułowany wniosek wymagał, jej zdaniem, nowych konsultacji.

Trybunał stwierdził, że na nowo sformułowany wniosek dotyczył tylko zmniejszenia obszaru (niezamieszkałego) mającego podlegać przekazaniu do gminy Mirosławiec (z 1762 ha pierwotnych postępowanie objęło ostatecznie 740,25 ha). Dlatego ponowienie procedury opiniodawczej nie oznaczało, że trzeba było przeprowadzić ponowną konsultację z mieszkańcami gminy Wierzchowo. W wyniku bowiem przeprowadzonych wcześniej, w 1999 r., konsultacji wśród zainteresowanych przemieszczeniem terytorialnym mieszkańców gminy Wierzchowo, Rada Ministrów uzyskała informacje dotyczące ich opinii w przedmiocie planowanej zmiany granic gmin Wierzchowo oraz Mirosławiec. Stąd też Rada Gminy Mirosławiec nie podjęła uchwały o przeprowadzeniu ponownych konsultacji. W tej sytuacji zaskarżony przepis jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powyższym zarzutem pozostaje w związku zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Wskazując na niezgodność zaskarżonego uregulowania z tym przepisem, wnioskodawczyni podkreśliła, iż nakazuje on, ażeby każda zmiana granic społeczności lokalnej poprzedzona była uprzednim przeprowadzeniem konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeżeli ustawa na to zezwala. Skoro zaś w przedmiotowej sprawie, wydanie zaskarżonego przepisu nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, to jest to równoznaczne z jego niezgodnością z art. 5 EKST.

Niepełne zastosowanie przepisów dotyczących trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami nie oznacza jeszcze, iż polskie prawo nie stwarza dostatecznych gwarancji, co do przeprowadzenia takich konsultacji. Przeciwnie, rozwiązania ustawowe art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym stwarzały taką podstawę. Zarzuty Rady Gminy Wierzchowo dotyczą zatem raczej nieprawidłowości stosowania prawa. Pamiętać należy, że nieprawidłowość ta była w dużej mierze spowodowana beczynnością samej gminy.

Zauważyć zatem należy, że ten wzorzec kontroli nie pozostaje w merytorycznym związku z zaskarżonym przepisem. Wnioskodawczyni podnosi bowiem, że w postępowaniu zmierzającym do ustanowienia zaskarżonego przepisu nie spełniono wymogu przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi mieszkańcami, który w postępowaniu takim na Radę Ministrów nakłada art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. § 1 pkt 11 zaskarżonego rozporządzenia nie zawiera w swej treści żadnego merytorycznego uregulowania, które dotyczyłoby konsultacji z mieszkańcami.

Art. 5 EKST nie stanowi podstawy prawnej ustanowienia wskazanego przepisu (nie dotyczy sposobu stanowienia prawa) stąd zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 5 EKST.

7. Wnioskodawczyni – gmina Wierzchowo zarzuciła niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przy ustalaniu granic gmin należy dążyć do tego by gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność do wykonywania zadań publicznych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał w swoim orzecznictwie, że art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu sprzed 30 maja 2001 r., nie nakładał na Radę Ministrów obowiązku o charakterze bezwzględny, lecz jedynie sprowadzał się do tego, by w istniejących warunkach faktycznych zrealizowanie kryteriów wskazanych w tym przepisie nastąpiło w możliwie największym stopniu.

Kontrola zaś zgodności zaskarżonego przepisu z tym wzorcem musi uwzględniać szeroki zakres swobody politycznej, jaką dysponuje w tej materii Rada Ministrów.

Ustalając zatem granice gmin Rada Ministrów powinna w możliwie najpełniejszym stopniu uwzględnić kryteria wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w istniejącym stanie faktycznym zarówno w zakresie ustaleń o charakterze społeczno-politycznym (więzi społeczne), ekonomicznym (więzi gospodarcze) oraz geograficznym i historycznym (możliwa do osiągnięcia jednorodność układu osadniczego i przestrzennego) (por. wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 10 grudnia 2002 r., K. 27/02).

W aktach sprawy znajduje się pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 listopada 2001 r., w którym udzielając odpowiedzi na pismo skierowane do Prezesa Rady Ministrów przez Wójta Gminy Wierzchowo – wyjaśniono, iż kierowano się względami „...związanymi z funkcjonowaniem Jednostki Wojskowej w jednorodnym układzie przestrzennym”. W aktach sprawy znajduje się również pismo Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej z 14 stycznia 1999 r., w którym domaga się on włączenia nieruchomości wojskowych, użytkowanych przez J.W. 4499 do gminy Mirosławiec, stwierdzając, iż „...wprowadzony podział administracyjny wpływa destrukcyjnie na ukształtowane więzi i dobrze funkcjonującą organizację życia jednostki i środowiska wojskowego”. To samo stanowisko powtórzył następnie 22 stycznia 1999 r. Minister Obrony Narodowej w piśmie skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wystąpienie Rady Gminy i Miasta Mirosławiec z wnioskiem o zmianę przebiegu granic z gminą Wierzchowo uzasadniane było również koniecznością stworzenia integralnego i jednorodnego układu przestrzennego, obejmującego J.W. 3229 oraz Osiedle XXX-Lecia LWP.

Tak więc przyczyną było dążenie do połączenia w jedną całość terenów i zabudowań lotniska i terenów pod osiedlem mieszkaniowym będącym własnością Skarbu Państwa, a pozostających w posiadaniu Wojska Polskiego, które dotąd znajdowały się na obszarze dwóch gmin. Teren lotniska tworzył wraz z osiedlem mieszkaniowym jednorodny układ osadniczo-przestrzenny o określonych więziach społecznych i gospodarczych mieszkańców osiedla pracujących na lotnisku. Te więzi istnieją od wielu dziesiątków lat. Tak więc, zmiana dokonana przedmiotowym zaskarżonym przepisem została dokonana zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Stąd też uznać należało, iż zaskarżony przepis jest zgodny z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

8. Z art. 167 ust. 2 Konstytucji, wynika, iż dochodami gmin są ich dochody własne oraz subwencje i dotacje budżetu państwa. Jak wynika z uzasadnienia wniosku Rady Gminy Wierzchowo zainicjowanie przez Radę Gminy i Miasta w Mirosławcu postępowania w sprawie zmiany granic gmin powodowane było m.in. dążeniem do zapewnienia sobie dochodów własnych z podatku od nieruchomości z terenu całej jednostki wojskowej obejmującej zarówno osiedle mieszkaniowe żołnierzy zawodowych i teren lotniska.

Wyposażenie gmin w dochody własne ma charakter ustawowy, lecz zarazem jest gwarantowane konstytucyjnie przez art. 167 ust. 2. Oznacza to prawo podmiotowe gmin do pobierania ustawowo określonych dochodów własnych od podmiotów podatkowych

mających miejsce lub siedzibę na terenie gmin lub prawo do wpływów z podatków i opłat w zakresie określonym ustawowo.

Stąd Trybunał uznał, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak wyżej.

Zdanie odrębne

Sędziego Teresy Dębowskiej-Romanowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U. 10/01

do pkt 4 wyroku TK w zakresie, w jakim stwierdza on zgodność § 1 pkt 11 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) z art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 74, poz. 13, z Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734 i Nr 123, poz. 775, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009 i Nr 95, poz. 1041).

Nie zgadzam się z tą częścią wyroku TK, w której orzeczono, iż zaskarżony § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast, z którego treści wynika przeniesienie do gminy Mirosławiec wsi Żeńsko z dniem 1 stycznia 2004 r. jest zgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadniam to następująco.

Jak to już wskazano w treści uzasadnienia, zmiana granic gmin należy do jednych z najdonioślejszych ustrojowo korekt podziału terytorialnego kraju. Wynika to z faktu, iż gminy są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 164 ust. 1 Konstytucji oraz z tego, iż zmiana ta wpływa bardzo często kształtując na obszar powiatu i województwa samorządowego. Nadto w nieunikniony sposób ingeruje w już ukształtowane więzi społeczne, tworzące się przez wiele dziesięcioleci. Dlatego też powstanie samorządu terytorialnego w 1990 r. opierało się na założeniu zachowania dotychczasowych granic gmin, mimo zmiany ustroju.

Poszanowanie i pielęgnowanie owych więzi łączących mieszkańców gmin, należy do podstawowych obowiązków wszystkich władz państwa. Ich istnienie, bowiem przesądza nie tylko o zdolności do wykonywania zadań publicznych przez te gminy, ale także o tym, w jakim stopniu mieszkańcy akceptują decyzje polityczne, wybranych przez tę społeczność organów. Więzy te są więc jednym z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego.

Dlatego też uznać należy, iż poszanowanie istniejących przez wiele lat granic gmin jest wartością konstytucyjną, wymagającą ochrony w demokratycznym państwie prawnym. Nie oznacza to oczywiście, iż raz dokonany podział terytorialny kraju nie powinien być korygowany, a czasami nawet istotnie zmieniany. Musi jednak istnieć dostatecznie ważna przyczyna, znajdująca odniesienie w wartościach i zasadach wyrażonych w Konstytucji, by usprawiedliwić dokonywanie takich korekt, a czasami nawet zasadniczych zmian podziału terytorialnego kraju.

Należy brać pod uwagę, że zmiany takie niosą ze sobą zawsze zagrożenie otwarciem nowego pola konfliktów społecznych. Rzadko kiedy wszystkie gminy dotknięte zmianami (tzn. zarówno ich społeczności, jak i organy) są zadowolone z efektu tych zmian. Nie należy zatem wywoływać sytuacji konfliktogennych w państwie bez uzasadnionej, dostatecznie ważkiej przyczyny.

Zmiany podziału terytorialnego w Polsce należą zarówno do kompetencji władzy ustawodawczej, jak i Rady Ministrów. Niezależnie jednak od tego, czy przybierają one formę ustawy, czy tylko rozporządzenia Rady Ministrów, zawsze ze swej istoty, posiadają cechy konkretnego rozstrzygnięcia. Z tym, iż rozstrzygnięcie przybierające postać rozporządzenia Rady Ministrów winno być traktowane tak, jak każdy przepis prawa powszechnie obowiązującego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji. To zaś oznacza obowiązek przestrzegania rygorów, wynikających z art. 92 Konstytucji, przy wydawaniu takich aktów.

Przede wszystkim więc rozporządzenie takie może być wydawane tylko w celu wykonania ustawy o samorządzie gminnym. W badanej sprawie oznacza to, iż jego wydanie jest konstytucyjnie dopuszczalne tylko wówczas, gdy koniecznym okaże się nowe ukształtowanie granic gmin; nigdy zaś wtedy, gdy Rada Ministrów uzna, iż zmiana taka jest pożądana. Musi ono być nadto zgodne z wytycznymi treściowymi zawartymi w ustawie samorządowej.

Oczywiście wytyczne w sprawie treści takiego rozporządzenia, z natury rzeczy, muszą mieć nieco odmienny charakter. Kształtują one przecież treść rozporządzenia, będącego zarazem konkretnym rozstrzygnięciem, co do granic i obszaru dwu lub więcej gmin. Wytyczne te kształtują niejako kierunkowo sposób dojścia do rozstrzygnięcia (kryteria, które do rozstrzygnięcia prowadzą). Te kryteria ustawowe mówią, jak prowadzić postępowanie poprzedzające wydanie rozporządzenia, dokonującego zmian granic. Muszą istnieć także jednak i inne kryteria – tzn. takie, które wytyczają kierunkowo, jak załatwić sprawę zmiany granic. Ponieważ jednak treścią rozporządzenia jest rozstrzygnięcie, czyli dokonana zmiana, to wytyczne „materialnoprawne” nie mogą „wyręczać”, zastępować Rady Ministrów. Wydawanie rozporządzenia straciłoby wówczas sens. Stąd też kryteria te muszą mieć niejako negatywny charakter, a więc mówić o tym, jaki nie może być ostateczny efekt dokonanej zmiany. Bowiem i wynik zmiany musi odpowiadać – choćby w stopniu minimalnym – zasadom i wartościom konstytucyjnym oraz wytycznym ustawowym. One to łącznie kreują system dokonywania zmian granic gmin.

W grę wchodzi zatem najpierw obowiązek rozważenia, czy zmiana taka jest w ogóle konieczna, a przez to, czy nie spowoduje niepotrzebnego konfliktu społecznego (art. 2 Konstytucji). Na Radzie Ministrów spoczywa także obowiązek zapewnienia nowoukształtowanym gminom podstawowego charakteru (art. 164 ust. 1 Konstytucji). Z ustawy wynika natomiast (w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji) obowiązek dążenia do tego, by nowo ukształtowane gminy zachowały w dalszym ciągu jednorodny układ osadniczy i przestrzenny, a także by nie pogorszyło to jakości więzi społecznych i gospodarczych łączących mieszkańców oraz zapewniających zdolność wykonywania zadań publicznych. Chodzi przy tym nie o absolutną realizację tego celu, lecz wykazanie się dążeniem do spełnienia wymagań ustawowych. W żadnej mierze nie zmienia to jednak faktu, iż wydanie rozporządzenia może nastąpić dopiero wówczas, gdy konieczne jest dokonanie zmian granic. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie może być bowiem traktowane jako upoważnienie do wyboru, czy zmieniać granice gmin, czy nie. Musi to być upoważnienie do dokonania zmian tylko wówczas, gdy są one konieczne; a nadto dokonywane w sposób określony w ustawie oraz przy zachowaniu wymagań materialnoprawnych, co do efektu – wyniku tych zmian.

Wytyczne treściowe, wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji mają zatem cechy swoiste. Rada Ministrów powinna wykazać się dążeniem do osiągnięcia takiego efektu końcowego dokonanej zmiany, o jakim mowa w tym artykule. Przepis ten nie mówi, w sposób zupełny, jakie są przesłanki uruchomienia postępowania w sprawie zmiany granic gmin. Najważniejsza grupa przesłanek, którym winna się kierować Rada Ministrów przy postępowaniu w sprawie zmiany granic wynika także z art. 4 ust. 2 ustawy. Możliwe bowiem, iż zdaniem Rady Ministrów dotychczasowe ukształtowanie granic sąsiadujących gmin, nie zapewniało jednorodnego układu osadniczego i przestrzennego oraz istnienia więzi społecznych i gospodarczych, zapewniających zdolność wykonywania zadań publicznych. Rada Ministrów wszczyna wówczas postępowanie w sprawie zmiany granic – niejako z urzędu – dążąc do efektu, o jakim mowa w tym przepisie.

Moim zdaniem, konieczne okazać się może jednak dokonanie przez Radę Ministrów zmiany granic gmin, z przyczyn innych niż te, o których mowa w art. 4 ust. 2, czyli z przyczyn ogólnopaństwowych, a zarazem znajdujących oparcie w Konstytucji. Do takich przyczyn w państwie unitarnym, jakim jest Polska, należeć mogą kwestie o podstawowym znaczeniu ogólnopaństwowym, jak bezpieczeństwo, czy obronność państwa – jeśli wymagają one zmiany już ukształtowanych granic gmin.

Podjęcie jednak zmiany granic gmin z takich właśnie istotnych przyczyn ogólnopaństwowych następować musi pod pewnymi warunkami. Należy dążyć do tego, by w efekcie takich zmian nie pogorszył się, stan dotyczący zachowania jednorodnego układu osadniczego i przestrzennego oraz więzi społecznych i gospodarczych zapewniających zdolność do wykonywania zadań publicznych.

Możliwe jest jednak dokonanie takich zmian ze względów ogólnopaństwowych nawet i wtedy, gdy nie da się uniknąć przewidywalnego pogorszenia sytuacji obydwu lub jednej z gmin, z punktu widzenia art. 4 ust. 2 ustawy – pod dwoma jednak warunkami. Po pierwsze, przyczyna dokonywanych zmian musi być dostatecznie ważka w skali całego państwa i usprawiedliwiona ze względu na inne zasady i wartości konstytucyjne oraz po wtóre, dążenie do bezwzględnego spełnienia wymagań z art. 4 ust. 2 ustawy nie pozwoliłoby tej ważnej dla całego państwa zmiany przeprowadzić. Chodzi więc nie tylko o sytuacje wyjątkowe, ale i niezmiernie rzadkie, nadzwyczajne.

Art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie, interpretowany w zgodzie z art. 2, 15 ust. 2, oraz 164 ust. 1 Konstytucji zawiera w sobie także i tę treść, która jest związana z jawnością, przejrzystością kryteriów podejmowanych decyzji w tak istotnych ustrojowo sprawach. Mimo zatem, iż mamy do czynienia z rozporządzeniem Rady Ministrów, przyczyna dla której podjęto inicjatywę wydania takiego aktu oraz podjęto czynności poprzedzające jego wydanie musi być znana i poznawalna dla zainteresowanych społeczności (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Dopiero w świetle takich stwierdzeń staje się jasnym, dlaczego postępowaniu poprzedzającemu wydanie rozporządzenia, a zwłaszcza konsultacjom z mieszkańcami, przydano taką doniosłość prawną.

Reasumując, w badanej sprawie utraty przez gminę Wierchowó częśći swojego obszaru na rzecz gminy Mirosławiec, istotne jest to, czy znana była przyczyna, dla której Rada Ministrów zdecydowała się na wszczęcie postępowania w sprawie zmiany granic oraz czy przyczyna ta odpowiada konstytucyjnym przesłankom, uzasadniającym dokonywanie zmian.

Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że sporny obszar wsi Żeńsko, stanowiący część obrębu ewidencyjnego Żeńsko to teren wojskowy, na którym nikt na stałe nie mieszka. Stanowi on Jednostkę Wojskową 3229, obejmującą kompleks lotniskowy, w skład którego wchodzi: pas startowy, drogi kołowania, strefy postoju

samolotów, posterunek radiolokacyjne oraz obiekty koszarowe – całość o powierzchni 740,25 ha.

Rada Gminy Mirosławiec wnioskowała o przyłączenie tego obszaru do swojej gminy ze względu na to, iż na jej terytorium znajduje się osiedle mieszkaniowe żołnierzy zawodowych oraz pracowników cywilnych tej jednostki wojskowej. Zarówno jednostka wojskowa, jak i osiedle mieszkaniowe od dziesiątków lat położone są na terenie dwu odrębnych gmin, co w następstwie łączyło się z przynależnością do różnych powiatów i województw. Zmiana tego, zastanego już stanu, uzasadniona miała być więziami, jakie łączą mieszkańców osiedla, położonego na terenie gminy Mirosławiec, z terenem i zabudowaniami lotniska.

Nie ulega wątpliwości, iż przyczyna taka nie może być uznana za przesłankę, mieszczącą się w wytycznych treściowych, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji. W artykule tym bowiem mowa jest o więziach społecznych i gospodarczych zapewniających zdolność do wykonywania zadań publicznych. Chodzi zatem o więzi osobowe, międzyludzkie, choć kształtowane przez pryzmat terytorium gminy. Nie można mówić w tym znaczeniu o więziach mieszkańców osiedla mieszkaniowego z terenem lotniska.

Jak wynika z materiałów zgromadzonych w sprawie, przyczyna dla której dokonano zmiany granic nie miała i nie mogła mieć na względzie innych przesłanek lokalnych. W grę nie wchodził przecież postulat zachowania jednorodnego układu osadniczo-przestrzennego. Trudno bowiem uznać, iż teren lotniska tworzy wraz z osiedlem mieszkaniowym jednorodny układ osadniczo-przestrzenny (kwestie komunikacji, transportu ... mogą być rozwiązane skutecznie bez zmiany granic administracyjnych gmin; tym bardziej, że stan ten trwa od wielu dziesiątków lat). Także i więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe nie mogą łączyć mieszkańców osiedla z terenem lotniska, lecz co najwyżej z ludźmi na tym terenie pracującymi.

Taka przyczyna uruchomienia postępowania w sprawie zmiany granic nie może być zatem brana poważnie pod uwagę z punktu widzenia art. 4 ust. 2 ustawy. Żadne względy lokalne nie mogą przemawiać za zabranieniem jednej gminie znacznej części jej obszaru i „darowaniem” go drugiej, celem zapewnienia tamtej wzrostu wpływów z dochodów własnych.

Należy podkreślić, że owe „więzi”, na które powołuje się nie tylko gmina Mirosławiec, lecz i Minister Obrony Narodowej, a następnie Rada Ministrów, nie wyrażają także interesu ogólnopaństwowego, dla którego konieczna jest taka zmiana granic.

„Więzi”, o których mowa w stanowiskach przedstawicieli władz centralnych – to więzi pracowników nie tyle z pracodawcą, co raczej z terenem należącym do pracodawcy i urządzeniami na nim pomieszczonymi. Zdolność wykonywania przez Wojsko Polskie swoich zadań, z reguły nie zależy od tego, czy obiekty wojskowe leżą na terenie tej samej gminy, gdzie mieszkają żołnierze zawodowi. W badanej sprawie mamy do czynienia z bezpośrednim sąsiedztwem gmin. Należy wykluczyć także to, iż wchodziły w grę nadzwyczajne przyczyny, objęte tajemnicą państwową. Powołano by się przecież na takie względy, celem uzasadnienia dokonywanej zmiany.

W stanowisku władz centralnych nie ma jednak mowy o takim interesie ogólnopaństwowym. Nie wykazano także konieczności dokonania zmiany granic między gminami. Zmiana ta nie była więc konieczna, a przecież tak istotnie ograniczyła zdolność gminy Wierzchowo do wykonywania zadań publicznych. Stąd też zaskarżony przepis narusza wytyczne treściowe, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do zbadania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 2 Konstytucji, zwrócić należy uwagę na kształtowanie się dochodów własnych gminy

Wierzchowo, a w szczególności na ewentualny ubytek dochodów własnych z tytułu podatku od nieruchomości.

Jak wynika z załącznika nr 4 do uzasadnienia wniosku, w latach 1999-2000 dochody z tytułu podatku od nieruchomości stanowiły ponad 18% dochodów budżetowych, podczas gdy udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa – odpowiednio 12,13% w 1999 r. i ok. 10% w 2000 r. Dochody z majątku gminy oscylowały w granicach 2%. Zdaniem Rady Gminy po wyłączeniu obszaru Żeńsko wpływy z samego podatku od nieruchomości uległyby zmniejszeniu o ok. 32%. Ogółem zaś dochody podatkowe zmniejszą się o ok. 26%.

Gmina Wierzchowo posiada 4883 mieszkańców, którzy wprawdzie nie mieszkają na spornym terenie, jednak w wyniku oddzielenia tego obszaru, liczba mieszkańców, a co za tym idzie obowiązki gminy co do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców nie ulegną zmniejszeniu. Stan takiej zależności pomiędzy dochodami własnymi gminy, a jej stałymi wydatkami ukształtował się już od dawna i w związku z tym winien być brany pod uwagę zarówno w czasie tworzenia (restytuowania) samorządu terytorialnego w Polsce, jak i w trakcie kolejnych reform podziału administracyjnego. Są to bowiem czynniki określające w istocie zdolność takiej gminy do wykonywania zadań publicznych, a więc przesądzające o zasadności jej istnienia.

Jak wynika z uzasadnienia wniosku Rady Gminy Wierzchowo zainicjowanie przez Radę Gminy i Miasta w Mirosławcu postępowania w sprawie zmiany granic gmin powodowane było m.in. dążeniem do zapewnienia sobie dochodów własnych z podatku od nieruchomości z terenu Jednostki Wojskowej. Teren ten jest niezamieszany, zaś wydatki na zadania społeczne, dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, złożonej także z żołnierzy zawodowych i pracowników lotniska ponosi gmina Mirosławiec.

Wyposażenie gmin w dochody własne ma charakter ustawowy, lecz zarazem jest gwarantowane konstytucyjnie przez art. 167 ust. 2. Oznacza to prawo podmiotowe gmin do pobierania ustawowo określonych dochodów własnych od podmiotów podatkowych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie gminy lub prawo do wpływów z podatków i opłat w zakresie określonym ustawowo. Tym samym zmiana granic gmin nie może prowadzić do pozbawienia lub istotnego ograniczenia zdolności do wykonywania zadań publicznych przez jedną z gmin przez to, że wyłącza jej prawo do części dochodów własnych. Jednak nawet wówczas, gdy żadna z gmin w wyniku zmiany nie zostanie pozbawiona całkowicie tej zdolności, to i tak motywem dokonywania zmian granic nie może być wyłącznie polepszenie sytuacji finansowej jednej z gmin kosztem drugiej – chyba, że znajduje to uzasadnienie w innych zasadach i wartościach konstytucyjnych.

W przedmiotowej sprawie stwierdzono już, iż przyczyna dla której Rada Ministrów dokonała zmiany granic gmin nie mieściła się w kryteriach ustawowych będących wytycznymi do wydania rozporządzenia. Nadto zauważyć należy, iż Gmina Mirosławiec ma prawo do dochodów własnych w zakresie adekwatnym do liczby, struktury wiekowej i zawodowej jej mieszkańców. Wskazać tu zwłaszcza należy na udział w dochodach budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych, a więc także z tytułu podatku dochodowego ponoszonego przez żołnierzy zawodowych i pracowników Jednostki Wojskowej. Gmina Mirosławiec czerpie już zatem dochody własne z tego tytułu, że mieszkają na jej terenie żołnierze zawodowi, pracujący na lotnisku.

Brak było zatem usprawiedliwienia w innych zasadach i wartościach konstytucyjnych dla takiej zmiany granic Gminy Wierzchowo, która pozbawia ją znaczącej części dochodów własnych, wyłącznie w celu przysporzenia takich dochodów innej gminie. Z tych względów uważam, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji, ponieważ pozbawia gminę prawa do dochodów własnych w zakresie odpowiednim do jej terytorium i liczby mieszkańców.