

WYROK

z dnia 4 listopada 2003 r.

Sygn. akt K 1/03***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Prezesa Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 4 listopada 2003 r., wniosku Rady Miasta Radzionków o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),
- 2) § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 93, poz. 822) z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,

o r z e k a:

1. Art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 3 w związku z ust. 2, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806 oraz z 2003 r. Nr 80, poz. 717) w zakresie, w jakim odnoszą się do zmiany granic gmin, są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

2. Art. 4 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 sentencji wyroku w zakresie, w jakim odnosi się do zmiany granic gmin, jest zgodny z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 listopada 2003 r. w Dz. U. Nr 194, poz. 1907.

3. § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 93, poz. 822) jest zgodny z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 sentencji wyroku.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 1 i 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 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności:

1) art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym powołanej w pkt. 1 sentencji wyroku z art. 15 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, ust. 4 oraz ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym powołanej w pkt 1 sentencji wyroku z art. 2, art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Na podstawie uchwały z 8 sierpnia 2002 r. Rada Miasta Radzionków wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli zgodności art. 4, 4a i 4b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), a także o przeprowadzenie kontroli zgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 93, poz. 822) włączono do dotychczasowego obszaru miasta Bytom część obszaru gminy Radzionków.

Postępowanie w sprawie zmiany granic gminy Radzionków zostało zainicjowane wnioskiem Rady Miejskiej w Bytomiu z 27 lutego 2002 r. (Uchwała Nr XLII/760/02 w sprawie wniosku o zmianę granic miasta Bytomia). Jako uzasadnienie wniosku Rada Miejska podała (zał. nr 1): brak możliwości uzgodnienia działań inwestycyjnych dotyczących budowy oczyszczalni ścieków z Radzionkowem, co w konsekwencji prowadzi do wydłużenia procesu inwestycyjnego oraz zagrożenie utraty dotacji z Europejskiego Funduszu PHARE. Jako drugą przyczynę podano konieczność połączenia części zasadniczej oczyszczalni ścieków, pozostającej w granicach administracyjnych Radzionkowa z poletkami irygacyjnymi, leżącymi w granicach Bytomia. Wskazano, że sporny teren jest niezamieszkały, zaś w planie zagospodarowania przestrzennego przewidziany pod inwestycję przemysłową.

Zdaniem Rady Miejskiej w Bytomiu taki teren ... „pozostaje bez wpływu na więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe”. Jego przeniesienie do gminy Bytom nie zagraża jednorodności układu osadniczo przestrzennego Radzionkowa – natomiast zwiększy zdolność wykonywania zadań publicznych miasta Bytomia. Wyjaśniono także, iż przemieszczenie takie oznaczałoby dla Bytomia dodatkowe dochody z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie ok. 240 tys. zł.

Zainteresowane rady gmin przeprowadziły konsultacje oraz przedstawiły swoje opinie, zgodne z wynikami konsultacji, w zakresie projektowanej zmiany (pozytywną – Rada Miejska w Bytomiu, negatywną – Rada Miejska w Radzionkowie). Negatywnie wypowiedziała się również Rada Powiatu Tarnogórskiego, w skład którego wchodzi miasto Radzionków.

W wyniku tego postępowania, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 93, poz. 822) ustalono granice miast Bytom i Radzionków poprzez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta Bytom części obszaru obrębu ewidencyjnego Radzionków, tj. część działki nr 1262/23 o powierzchni 10,76 ha, działki nr 1264/23 o powierzchni 0,12 ha i części działki nr 1265/23 o powierzchni 0,06 ha, na których położona jest oczyszczalnia ścieków „Radzionków”. Działki nr 1262/23 i 1264/23 stanowią własność BPK Sp. z o.o. zaś działka nr 1265/23 była własnością gminy Radzionków.

Rozpoczęcie inwestycji związanej z budową oczyszczalni ścieków w Radzionkowie – ówczesnej dzielnicy Bytomia – nastąpiło w 1979 r. Gmina Bytom 31 grudnia 1997 r., wniosła aportem do spółki Bytomskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. wykonane już obiekty. Bezsporny w niniejszym postępowaniu jest fakt, że celem zmiany granicy pomiędzy gminami Bytom i Radzionków było dążenie do osiągnięcia stanu, w którym oczyszczalnia ścieków położona na terenie gminy Radzionków znalazłaby się znowu w granicach Bytomia.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 15 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca podkreślił, iż zgodnie z tym przepisem zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Tymczasem mocą zaskarżonych przepisów art. 4 ust. 1, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym kompetencje do dokonywania rzeczywistego podziału na jednostki administracji lokalnej zostały przeniesione na Radę Ministrów, co oznacza, że podział terytorialny kraju dokonywany jest mocą rozporządzenia.

Rozważając kwestię, czy pod pojęciem „zasadniczego podziału terytorialnego kraju” rozumieć należy określenie samych tylko rodzajów jednostek podziału terytorialnego, względnie ustalenie ogólnych zasad dokonania takiego podziału, czy też pojęcie to obejmuje również dokonanie merytorycznego podziału terytorialnego kraju pomiędzy poszczególne jednostki terytorialne o charakterze podstawowym, wnioskodawca uznał, iż wąska interpretacja art. 15 ust. 2 Konstytucji nie byłaby zasadna. Uzasadniając swoje stanowisko w tej kwestii zwrócił w szczególności uwagę, iż sama Konstytucja przesądza o istnieniu gmin (art. 164 ust. 1), jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz województw (art. 152 ust. 1). Odwołując się do treści art. 164 ust. 2 Konstytucji, zawierającego upoważnienie do tworzenia w drodze ustawy „innych jednostek samorządu terytorialnego”, wnioskodawca zwrócił uwagę, że w świetle tego przepisu oraz art. 164 ust. 1 i art. 152 ust. 1 Konstytucji wąskie rozumienie art. 15 ust. 2 Konstytucji powodowałoby, iż przepis ten należałoby uznać za zbędny.

Zdaniem wnioskodawcy również z zawartego w art. 15 ust. 2 Konstytucji nakazu uwzględnienia „więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych” oraz zapewnienia

jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania zadań publicznych przy dokonywaniu „zasadniczego podziału terytorialnego kraju w drodze ustawy” wynika, iż wąska interpretacja tego przepisu nie byłaby właściwa. Wskazane w tym przepisie zasady dokonywania podziału terytorialnego kraju obejmują bowiem przesłanki, których pełne uwzględnienie możliwe jest dopiero przy konstruowaniu merytorycznego podziału kraju na konkretne jednostki administracji lokalnej. Skoro zaś w art. 15 ust. 2 Konstytucji sformułowane zostały wymogi, które ustawodawca uwzględniać ma przy dokonywaniu podziału terytorialnego kraju, to w ocenie wnioskodawcy obliguje to właśnie ustawodawcę do dokonania samego podziału z uwzględnieniem tych wymagań. Treść art. 15 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że podział taki powinien zostać przeprowadzony z uwzględnieniem czynników o charakterze ustabilizowanym, stanowiących wyniki długotrwałych procesów historycznych, społecznych i gospodarczych. Jak podkreślił wnioskodawca, brzmienie art. 15 ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż dokonanie „zasadniczego podziału terytorialnego kraju” nie ma charakteru technicznego, co mogłoby uzasadniać regulowanie tej kwestii mocą rozporządzenia.

W ocenie wnioskodawcy przeciwko wąskiej interpretacji art. 15 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającej możliwość delegowania kompetencji do rozstrzygnięcia o granicach podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w drodze rozporządzenia przemawia również treść art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Pomimo, że nie reguluje ona bezpośrednio formy takich rozstrzygnięć, to jednak wskazuje wyraźnie, że ustalanie takich granic nie może być traktowane jako problem o charakterze organizacyjno-technicznym.

Wnioskodawca odwołując się do przepisów art. 165 ust. 2, art. 163, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji stwierdził także, iż ustawowe unormowanie procedury dokonywania zmiany granic gmin jest trudne do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony samodzielności gminy, z zasadą subsydiarności oraz z zasadą proporcjonalności ingerencji państwa w sferę praw i wolności, którą w tym przypadku jest swoboda i niezależność działania wspólnoty samorządowej. Przepisy art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym umożliwiają bowiem Radzie Ministrów dowolne kształtowanie granic pomiędzy gminami, nawet wbrew ich zgodnej woli. Jak podkreślił wnioskodawca, z takim uregulowaniem wiąże się niebezpieczeństwo uczynienia z Rady Ministrów „uczestnika bieżących rozgrywek pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego”, co – w jego ocenie – narusza konstytucyjnie chronioną zasadę decentralizacji władzy państwowej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), ochrony samodzielności gminy (art. 165 ust. 2 Konstytucji), a także demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zwrócił także uwagę, że mechanizmy udziału społeczności lokalnej oraz reprezentujących je organów samorządu terytorialnego w podejmowaniu decyzji o zmianach granic gmin nie zapewniają im wpływu na podjęte w tym zakresie rozstrzygnięcia Rady Ministrów. Stanowisko zajęte w tej mierze przez zainteresowane rady gmin oraz wynik konsultacji społecznych nie mają bowiem charakteru wiążącego.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wnioskodawca podkreślił, iż chociaż przepis ten wymaga jedynie, ażeby zmianę granic społeczności lokalnej poprzedzały konsultacje z zainteresowaną społecznością, to jednak *ratio legis* tego przepisu – zwłaszcza w kontekście Preambuły tego aktu – wskazuje, że wyraża on generalny wymóg takiego ukształtowania odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego, aby decyzje dotyczące granic wspólnot samorządowych podejmowane były nie w drodze arbitralnych decyzji, ale w sposób uwzględniający ich wolę.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca przedstawił argumenty wspierające zarzut niezgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta.

W tym zakresie wnioskodawca zwrócił uwagę, iż dokonana na mocy kwestionowanego przepisu zmiana granic pomiędzy gminą Bytom i gminą Radzionków uwzględniała wyłącznie ekonomiczny interes gminy Bytom. Nie uzasadniały jej natomiast względy historyczne, społeczne ani kulturowe.

Wnioskodawca podniósł także, iż zarówno art. 15 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje kryteria, które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin, co wyklucza możliwość dowolnego kształtowania granic pomiędzy gminami. Jak stwierdził, kwestionowany przepis zawierający rozstrzygnięcie o zmianie granic gmin wydany został z pominięciem tych kryteriów. Zmiana ta dokonana bowiem została wyłącznie celem ułatwienia inwestorowi prac modernizacyjnych w oczyszczalni „Radzionków”, położonej w gminie Radzionków, a będącej własnością Bytomskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o.

Konkludując wnioskodawca stwierdził, iż przepisy art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym, zawierające delegację ustawową do tworzenia, znoszenia i ustalania granic gmin naruszają art. 15 ust. 2 Konstytucji, który zastrzega tę materię do regulacji ustawowej. Niezgodność tych przepisów z art. 2 Konstytucji polega zaś w ocenie wnioskodawcy na dopuszczeniu „arbitralnej i nieproporcjonalnej do potrzeb uzasadnionych obiektywnym interesem publicznym ingerencji centralnych organów administracji rządowej w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności i niezależności gmin. Kwestionowany § 1 pkt 2 przedmiotowego rozporządzenia wydany zaś został z rażącym naruszeniem wytycznych wskazanych w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także z wymogami zawartymi w art. 15 ust. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 12 marca 2003 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym są zgodne z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, § 1 pkt 2 kwestionowanego rozporządzenia jest zgodny z art. 15 ust. 2 i z art. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W zakresie zgłoszonego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 15 ust. 2 i z art. 2 Konstytucji wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego Prokurator Generalny stwierdził, iż przepis ten nie narzuca rangi aktu regulującego zmianę granic społeczności lokalnej, pozostawiając tę kwestię prawu wewnętrznemu. Przepis ten przewiduje współuczestnictwo społeczności lokalnych w procesie regulowania zmiany jej granic w formie konsultacji, a obowiązek przeprowadzenia takich konsultacji wyraża zależność pomiędzy organem stanowiącym o zmianie granic społeczności lokalnej a tą społecznością. Z zależności tej nie wynika jednak obowiązek uzyskania przez taki organ zgody (w postaci pozytywnej opinii) społeczności lokalnej na dokonanie zmiany jej granic. Jak podkreślił Prokurator Generalny, oznacza to, że przewidziana w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego opinia społeczności lokalnej nie musi mieć charakteru wiążącego. Przepisy art. 4 w związku z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym – w jego ocenie – są zatem zgodne z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności § 1 pkt 2 przedmiotowego rozporządzenia Prokurator Generalny przypomniał treść art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnymi i stwierdził, że przepis ten w zasadzie powtarza treść art. 15 ust. 2 Konstytucji. Nie podzielił przy tym poglądu wnioskodawcy, iż zmiana granic gminy Radzionków nie

znajduje uzasadnienia w przesłankach określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazał, iż dokonana zmiana była uzasadniona „przesłankami gospodarczymi, tj. zapewnieniem warunków optymalnego zarządzania prowadzonym zadaniem inwestycyjnym”.

Prokurator Generalny przypomniał ponadto treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2000 r. (sygn. U. 3/00), w którym Trybunał stwierdził, iż ustalając granice gmin Rada Ministrów dysponuje szerokim zakresem swobody politycznej, weryfikowanej przede wszystkim w płaszczyźnie odpowiedzialności ponoszonej przed parlamentem. Trybunał uznał przy tym, iż „na zakres i głębokość kontroli rozstrzygnięć podjętych przez Radę Ministrów wpływać musi silne zdeterminowanie unormowań (...) czynnikami faktycznymi o złożonym społeczno-ekonomicznym charakterze”, lecz problem weryfikacji dokonanej przez Radę Ministrów oceny tych czynników wykracza poza zakres jego właściwości. Odnosząc to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego do niniejszej sprawy Prokurator Generalny stwierdził, iż „zapewnienie oczyszczania ścieków komunalnych należy do zadań własnych gminy i jest, oczywiście, zadaniem publicznym, którego wykonanie rząd również powinien zapewnić gminie, ustalając granice jej terytorium”. Tym samym – w jego ocenie – ta przesłanka zmiany granic gmin mieści się w warunkach określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Prokurator Generalny uznał zatem, że zmiana granic gminy Radzionków ze względu na prowadzoną inwestycję gospodarczą znajduje uzasadnienie w przesłankach warunkujących dopuszczalność zmiany granic gmin, które wskazane są w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 15 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji zaś stwierdził, iż § 1 pkt 2 kwestionowanego rozporządzenia jest zgodny z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i z art. 15 ust. 2 Konstytucji, przy czym zgodność tego przepisu z art. 15 ust. 2 Konstytucji powoduje, że tym samym jest on zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Uzasadniając pogląd o konieczności umorzenia postępowania w zakresie zgłoszonego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 15 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, iż w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich 10 grudnia 2002 r. (sygn. K 27/02) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 Konstytucji. Uznał przy tym, iż pomimo że w przedmiotowym postępowaniu Rada Miasta Radzionków zaskarżyła nie sam tylko art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale cały przepis art. 4 tej ustawy, istnieją podstawy do umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na istnienie przesłanki powagi rzeczy osądzonej. Jak bowiem podkreślił, zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie wskazują, iż w istocie kwestionuje on konstytucyjność upoważnienia dla Rady Ministrów do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, które zawarte jest w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

3. W stanowisku z 14 lipca 2003 r. Sejm RP stwierdził, że art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym są zgodne z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 5 EKST.

Sejm RP przedstawił swoje stanowisko odnośnie zarzutów wniosku tylko w części dotyczącej zbadania zgodności przepisów ustawy z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Stanął na stanowisku, iż przedstawione we wniosku argumenty nie znajdują uzasadnienia w treści kwestionowanych przepisów.

Zwrócił uwagę, iż kwestia, będąca przedmiotem zaskarżenia była już częściowo przedmiotem postępowania przed TK w sprawie o sygnaturze K 27/02 i K 24/02. W ocenie Sejmu, z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji wynika jedynie nakaz określenia zasadniczego

podziału terytorialnego co do jego istoty. Nie zgodził się z twierdzeniem, że o bycie wszystkich jednostek zasadniczego podziału terytorialnego ma decydować bezpośrednio Sejm. Dotyczy to zwłaszcza gmin. Raz utworzona wspólnota samorządowa nie może być, zdaniem Sejmu, wartością absolutną, stawianą ponad interesem państwa jako całości.

W ocenie Sejmu, system zmian w podziale kraju na gminy jest spójny i w pełni zgodny z dyrektywami konstytucyjnymi, zawartymi w art. 15 ust. 2. W odniesieniu do gmin, identyfikacja więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz ocena zdolności wykonywania zadań publicznych, o których mowa w tym przepisie, nie jest możliwa na poziomie władzy ustawodawczej.

Zdaniem Sejmu nieprawdziwe jest twierdzenie wnioskodawcy, że decyzje Rady Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia i znoszenia gmin są całkowicie arbitralne. Swoboda Rady Ministrów w tej mierze jest ograniczona. Wiązą ją bowiem przesłanki określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji, a powtórzone w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W kwestii niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji, Sejm stwierdził, iż wnioskodawca nie przedstawił konkretnych argumentów, przemawiających za tym, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Odnosnie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 5 EKST, Sejm nie zgodził się z twierdzeniem wnioskodawcy, że ustawodawstwo polskie nie zawiera uregulowań umożliwiających wspólnotom samorządowym realny wpływ na decyzje związane ze zmianą granic. Zdaniem Sejmu art. 4a i 4b w związku z art. 4 ustawy zapewniają udział społeczności lokalnych w postępowaniu związanym ze zmianą granic, tworząc spójny i kompletny system zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

Kwestię wymagającą zbadania przez Trybunał Konstytucyjny, w opinii Sejmu, jest spełnienie wymagań formalnych i merytorycznych obowiązujących przy zmianie granic gmin. Rada Ministrów związana jest bowiem przesłankami wynikającymi z art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

4. W piśmie z 7 marca 2003 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił stanowisko Rady Ministrów w niniejszej sprawie. Wniósł o stwierdzenie, iż art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym jest zgodny z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zaś § 1 pkt 2 kwestionowanego rozporządzenia jest zgodny z art. 2 i z art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W odniesieniu do sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, iż przepis ten ma na celu zagwarantowanie społeczności lokalnej prawa do wyrażenia poglądu w przedmiocie projektowanej zmiany jej granic. Rada Ministrów nie podzieliła natomiast przedstawionego przez wnioskodawcę poglądu, iż z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wynika obowiązek wprowadzenia takich unormowań, które nie tylko przewidują formalny obowiązek wyrażenia opinii przez organy gminy lub przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, ale także zapewniają wiążącą formę wpływania przez obywateli na merytoryczną treść decyzji ustalających granice jednostek samorządu terytorialnego.

Prezes Rady Ministrów zaakcentował, iż Rada Ministrów decydując o zmianie granic gminy Radzionków kierowała się koniecznością szybkiego zakończenia przez Bytomskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. prac modernizacyjnych i rozbudowy oczyszczalni ścieków na terenie gminy Radzionków, tj. względami gospodarczymi, ekonomicznymi i społecznymi. Istotnym elementem, który zaważył na decyzji Rady

Ministrów był również fakt uzyskania przez władze gminy Bytomia z Europejskiego Funduszu PHARE dotacji finansowej na tę inwestycję. Zwrócił ponadto uwagę, że przeniesienie oczyszczalni ścieków z gminy Radzionków do gminy Bytom nie naruszyło wymogów określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 15 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Rady Ministrów przeprowadzona korekta granic gmin nie zagroziła jednorodności terytorium gminy Radzionków. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie przewidują bowiem na tym terenie budownictwa mieszkaniowego, a jedynie infrastrukturę komunalną związaną z ochroną środowiska oraz inwestycje przemysłowe. Decyzją tą nie zostały również naruszone więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe gminy Radzionków. Sporny teren jest bowiem niezamieszkały, a zlokalizowana tam oczyszczalnia nadal obsługuje gminę Radzionków.

Zdaniem Rady Ministrów dokonana korekta granic gminy Radzionków, choć niewątpliwie pociągnie za sobą zmniejszenie wpływów z podatku od nieruchomości, to jednak nie w takim stopniu, który zagrażałby zdolności wykonywania przez tę gminę zadań publicznych.

II

Na rozprawie 4 listopada 2003 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał zarzuty przedstawione we wniosku. Wskazał ponadto, iż zmiana granic spowodowała uszczerbek w dochodach własnych gminy Radzionków, zaś uszczerbek ten nie został w żadnej mierze zrekompensowany. Podkreślił również, iż prowadzenie inwestycji okazało się uciążliwe dla mieszkańców Radzionkowa.

Przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów podtrzymali wnioski wyrażone uprzednio w pisemnych stanowiskach do Trybunału Konstytucyjnego.

III

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę, rozważenia wymaga zakres rozpoznawanej sprawy.

W punkcie pierwszym *petitum* wniosku Rada Miasta Radzionków zakwestionowała w całości konstytucyjność art. 4, 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym, wskazując jako wzorzec kontroli art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Najpierw TK zajął się kwestią zbieżności materii rozstrzyganej w niniejszej sprawie z materią sprawy rozstrzygniętej już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r. o sygn. K 27/02 (OTK ZU nr 7/A/2002), na co zwrócili uwagę inni uczestnicy postępowania (Sejm i Prokurator RP). W tamtej sprawie badaniu podlegała także zgodność art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4a i 4b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 113, poz. 984) z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

W sprawie K 27/02 wnioskodawcy zarzucali zaskarżonym przepisom, iż wprowadzają one zmiany dotyczące granic gmin przepisami rangi niższej, niż ustawowa, zaś tryb działania Rady Ministrów w tym zakresie, określony przez art. 4a i 4b ustawy, mający charakter proceduralny nie zawiera żadnych przesłanek materialnych, pozostawiając Radzie Ministrów całkowitą dowolność.

W niniejszej sprawie nie tylko badane przepisy i wzorce konstytucyjne, ale także argumenty, popierające zarzuty są zbieżne z argumentami przytoczonymi w sprawie K 27/02.

W stanowiskach uczestników postępowania – Sejmu RP i Prokuratora Generalnego znajdujemy również odniesienie się do tej zbieżności. Postulaty stąd wynikające nie są jednak takie same. Prokurator Generalny domaga się bowiem umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania (zasadę *ne bis in idem*) w odniesieniu do całego art. 4, 4a i 4b ustawy samorządowej w zakresie badania zgodności zarówno z art. 15 ust. 2, jak i art. 2 Konstytucji. Natomiast Sejm RP zauważa, iż argumentację, co do zgodności zaskarżonego art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4a i 4b ustawy z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji ... „wydaje się podzielać Trybunał Konstytucyjny”. Zauważa jednak, że w odniesieniu do art. 2 Konstytucji wnioskodawca nie przedstawił żadnych konkretnych argumentów przemawiających za tym, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawa. W rezultacie jednak Sejm zajął merytoryczne stanowisko w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zasada *ne bis in idem* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest rozumiana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 126-127). Nie ulega wątpliwości, iż w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 15 ust. 2 Konstytucji mamy do czynienia z taką tożsamością. Chodzi bowiem o te same zaskarżone przepisy, ten sam wzorzec konstytucyjny i analogiczne zarzuty. Nadto, podkreślić należy, iż znaczenie zaskarżonych przepisów w aktualnym stanie prawnym nie uległo zmianie w porównaniu do stanu prawnego objętego wyrokiem w sprawie K 27/02.

Z tych zatem względów formalnych i merytorycznych zachodzi pełna tożsamość przedmiotowa.

Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 15 ust. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Taka pełna tożsamość formalna nie zachodzi jednak w odniesieniu do innych zaskarżonych we wniosku ustępów art. 4 ustawy – tzn. ustępów 2-5.

2. Z kolei przejść należało do kwestii, czy również w odniesieniu do badania zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a i 4b ustawy z art. 2 Konstytucji mamy do czynienia także z pełną tożsamością przedmiotową, uzasadniającą umorzenie postępowania ze względu na powagę rzeczy osądzonej. Formalnie wydaje się, że chodzi o te same zaskarżone przepisy i ten sam wzorzec konstytucyjny.

Tożsamość przedmiotową sprawy TK rozumie jednak nie jako proste powielenie przepisów wskazanych jako przedmiot oraz podstawa kontroli, ale jako ponowne zakwestionowanie przepisów, o relacji których do tak samo określonego wzorca konstytucyjnego Trybunał Konstytucyjny już orzekł, pod dodatkowym warunkiem tożsamości sformułowanych zarzutów.

W postępowaniu, które zakończyło się wyrokiem, na który powołuje się Prokurator Generalny dla uzasadnienia swojego stanowiska o konieczności umorzenia postępowania w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z zasadą demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2 Konstytucji.

Zauważyć jednak należy, że orzeczenie w tym zakresie spowodowane zostało zbyt ogólnym uzasadnieniem wniosku, niewystarczającym dla uchylecia domniemania

konstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Trybunał nie wypowiedział się zatem w przedmiocie merytorycznej zgodności kwestionowanego również w niniejszym postępowaniu uregulowania z art. 2 Konstytucji. W tym zakresie więc negatywna przesłanka procesowa w postaci zakazu ponownego orzekania o tym samym przedmiocie nie wiąże. Odmienna interpretacja powodowałaby, że zaniedbanie uprawnionego podmiotu, inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, polegające na nieprawidłowym uzasadnieniu zarzutu, zamykałoby na przyszłość innym uprawnionym podmiotom drogę.

Tymczasem wnioskodawca sformułował w badanej sprawie zarzuty, dotyczące niezgodności badanych przepisów z art. 2 Konstytucji. Spośród wymienionych wyżej zarzutów na uwagę zasługują te, które wiążą się z charakterem procedury zmiany granic gmin dokonywanej na wniosek zainteresowanej rady. Są to bowiem kwestie, które nie poddane zostały merytorycznemu badaniu w poprzednich sprawach, a zwłaszcza w sprawie K 27/02.

Dodatkowo zauważyć należy, iż przy formułowaniu zarzutów wnioskodawca położył nacisk na ten aspekt proceduralny, który się wiąże z rolą inicjatywy zainteresowanej gminy. Te kwestie nie były przedmiotem badania w sprawie o sygnaturze K 27/02.

W tym zakresie zaskarżone przepisy winny być zatem poddane merytorycznemu badaniu.

3. Następnie Trybunał zbadał, czy w stosunku do pozostałego, tak szeroko sformułowanego przedmiotu zaskarżenia przedstawione zostały we wniosku zarzuty wraz z odpowiednim uzasadnieniem wymaganym w świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070).

Badając zakres przedmiotowy wniosku, wyrażony w jego *petitum*, w porównaniu z uzasadnieniem, TK stwierdził, że Rada Miasta Radzionków domaga się kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów tylko w tej części, w jakiej dotyczą one ustalenia granic gmin (miast), polegającego na zwiększeniu terytorium jednej z gmin kosztem drugiej.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca nie przedstawił bowiem żadnych argumentów, które odnosiłyby się do wskazanego w *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 4 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym z powołanymi wzorcami kontroli.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 mówi o nadawaniu gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalaniu jego granic, zaś art. 4 ust. 1 pkt 3 mówi o ustalaniu i zmianie nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Przepisy te w ogóle zostały pominięte we wniosku, jeśli chodzi o sformułowanie jakichkolwiek zarzutów.

Z kolei art. 4 ust. 4 ustawy mówi o przesłankach nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalaniu jego granic i ich zmianie. Mimo, że dotyczy on m.in. zmiany granic dwóch miast i przesłanek ich dokonywania – to nie jest w ogóle przedmiotem analizy uzasadnienia, tak że i tu również nie wiadomo, jakie są zarzuty. Tak samo i art. 4 ust. 5 ustawy, mówiący o tym, iż zmiany granic gmin (miast) następują z dniem 1 stycznia, w ogóle nie był przedmiotem analizy w uzasadnieniu. Także i tu brak jest zarzutów.

Sumując, we wszystkich wskazanych wyżej przypadkach TK stwierdził brak sformułowania zarzutów, a w konsekwencji brak ich uzasadnienia w stopniu wymaganym przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Z tych względów Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, ust. 4 oraz ust. 5 z art. 2, 15 ust. 2 Konstytucji i art. 5 EKST ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Na zakończenie analizy zakresu wniosku TK zauważył, iż z kontekstu zarówno jego *petitum*, jak i uzasadnienia wynika niewątpliwie, że przedmiotem żądania zbadania konstytucyjności są wyłącznie kwestie uregulowań ustawowych dotyczących przesłanek i trybu ustalenia granic gmin (miast), poprzez ich zmianę. Tymczasem treść normatywna zaskarżonych przepisów ustawowych jest znacznie szersza. Tak więc zaskarżone przepisy ustawowe, zawierają w istocie szereg norm prawnych, odnoszących się nie tylko do zmiany granic gmin, lecz także do ich tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia Zbadane jednak zostały tylko w zakresie, w jakim odnoszą się do zasad i trybu ustalenia (zmiany) granic gmin (miast) – tj. w relacji do rzeczywistego zakresu żądań wniosku, wynikającego zarówno z *petitum*, w którym zaskarżono przepisy odnoszące się do ustalenia granic gmin, jak i z uzasadnienia.

W toku badania merytorycznego pominąć należy powołane w samym tylko uzasadnieniu przedmiotowego wniosku wzorce konstytucyjne tj. art. 15 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 163 i 165 ust. 2 Konstytucji. Te wzorce kontroli nie zostały bowiem wymienione w uchwale Rady Miasta Radzionków. Uznać zatem należy, że odwołanie się do nich przez wnioskodawcę ma jedynie wspierać argumentację wskazującą na niezgodność kwestionowanych przepisów z wzorcami kontroli powołanymi w *petitum* wniosku.

Zakresem badania merytorycznego TK objęta została zatem kontrola zgodności przepisów ustawy, w części odnoszącej się do zmiany granic gmin (miast), tj.:

- art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 3 w związku z ust. 2, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 2 Konstytucji i art. 5 EKST,
- art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z art. 15 ust. 2 Konstytucji,
- oraz przepis § 1 rozporządzenia z art. 2 i 15 ust. 2 oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

4. Przechodząc do merytorycznego rozpoznania wniosku, TK zajął się najpierw ustaleniem znaczenia zaskarżonych przepisów – w zakresie objętym badaniem.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 stanowi, iż ustalanie granic gmin następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, zaś ust. 2 tegoż artykułu stwierdza, iż rozporządzenie takie może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy. Z kolei ust. 3 stwierdza, że ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

W sumie, przepisy art. 4 – w zakresie zaskarżenia – razem z art. 4a i 4b ustawy mają za zadanie w pełni określić system ustalania (zmiany) granic sąsiadujących gmin (miast). Ich interpretacja nie jest jednak prosta i jednoznaczna. Sam zwrot „ustalanie granic gmin” używany jest w różnych znaczeniach. Niewątpliwie jednak w badanym przypadku ustawodawcy chodziło o takie „ustalenie”, które polega na zmianie granic gmin dalej istniejących, mających dalej te same nazwy i siedziby organów.

Dla tego rodzaju sytuacji przewidziano w ustawie dwa tryby postępowania: pierwszy inicjowany przez samą Radę Ministrów, drugi na wniosek zainteresowanej rady gminy (rad gmin). Zauważyć należy, iż z brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, iż ten drugi tryb jest niejako trybem uzupełniającym, skoro ustawodawca używa wobec niego zwrotu, iż „rozporządzenie może ... być także” wydane.

Zaskarżone przepisy nie różnicują jednak w sposób dostatecznie jasny przyczyn i przesłanek uruchomienia każdego z tych trybów. Wprawdzie art. 4a odnosi się do trybu zmiany granic gmin przeprowadzanego z inicjatywy własnej Rady Ministrów, zaś art. 4b do trybu inicjowanego na wniosek zainteresowanej rady – ale różnice między nimi są – wydawałoby się – niewielkie. I tu i tam wymagane są konsultacje z mieszkańcami, które nie mają wiążącego charakteru. I tu i tam uruchomienie postępowania w sprawie zmiany granic gmin (miast) uzależnione jest od zaistnienia dostatecznie ważnej (silnej) przesłanki, usprawiedliwiającej destabilizację stosunków polityczno-terytorialnych w kraju.

Wskazać jednak należy, iż przy trybie wnioskowym znaczenie konsultacji jest o tyle istotniejsze, iż bez ich przeprowadzenia rada gminy nie może skutecznie złożyć wniosku. Nie oznacza to jeszcze bezwzględnego obowiązku by wniosek rady gminy był zgodny z wynikiem konsultacji. Trudno jednak wyobrazić sobie skuteczność, w sensie politycznym, wniosku rady gminy, skoro już na etapie inicjacji widoczna jest sprzeczność stanowiska rady z wynikiem konsultacji z mieszkańcami.

Natomiast, gdy zmiana granic następuje z inicjatywy własnej Rady Ministrów, ustawa czyni ministra właściwego do spraw administracji publicznej odpowiedzialnym za zasięgnięcie opinii zainteresowanych rad, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. W tym trybie zatem znaczenie polityczne konsultacji jest nieuchronnie mniejsze. Stają się bowiem, formalnym składnikiem procedury, która już została wszczęta. Skoro znaczenie woli mieszkańców w postępowaniu wnioskowym polega na wsparciu politycznym inicjatywy, zaś w postępowaniu z urzędu wyjaśnieniu stanowiska w stosunku do inicjatywy już podjętej – to zakładać należy, że istnieją – skoro w ustawie je wyróżniono – odrębne przyczyny, dla których przewidziano wszczęcie każdego z tych postępowań. Artykuł 4b ustawy precyzuje wymagania towarzyszące wnioskowi rady gminy.

Na tle tak zarysowanego stanu prawnego niezbędne jest dla ustalenia znaczenia zaskarżonych przepisów sprecyzowanie charakteru prawnego konsultacji z mieszkańcami, występujących w obydwu trybach, oraz przyczyn umożliwiających skuteczne zainicjowanie każdego z tych postępowań. W tym celu konieczne jest posłużenie się wykładnią w zgodzie z Konstytucją, jako najwyższym hierarchicznie aktem normatywnym – do której to wykładni zobowiązani są wszyscy adresaci norm prawnych w Polsce (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

W świetle Konstytucji, a zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz obowiązku uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych przy kreowaniu oraz zmianie zasadniczego podziału terytorialnego (art. 15 ust. 2), trudno uznać konsultacje z mieszkańcami za wymóg jedynie proceduralny. Oznaczałoby to bowiem traktowanie tych konsultacji w sposób skrajnie formalistyczny, tzn. tak, jakby ich wynik nie miał żadnego znaczenia. Znosiłoby to ich polityczną, a co za tym idzie i – odpowiednio – prawną doniosłość.

Obowiązani jesteśmy zatem zakładać, iż konsultacje z mieszkańcami zarówno w trybie wnioskowym, jak i z inicjatywy Rady Ministrów mają znaczenia polityczne, a co za tym idzie pewną prawną doniosłość – mimo, że nie są i nie mogą być wiążące. W państwie demokratycznym bowiem wola mieszkańców wspólnoty polityczno-terytorialnej musi mieć znaczenie. Oni to zresztą jedynie najlepiej wiedzą, czy więzi ich łączące ze sobą – poprzez pryzmat terytorium – są dostatecznie silne. Zrozumiały jest również niewiążący charakter konsultacji w przedmiocie zmiany granic gmin (miast). Prawo do konsultacji mają bowiem mieszkańcy obydwu gmin i ich głos musi mieć na równi znaczenie polityczne, zaś interesy mieszkańców w takich razach są najczęściej sprzeczne, a Radę Ministrów ustawa stawia w roli arbitra. Jednak rola Rady Ministrów – jako rozstrzygającego sporną kwestię w formie rozporządzenia, jest inna w postępowaniu z

inicjatywy zainteresowanej gminy (gmin), inna zaś, gdy inicjatywę taką podejmuje z urzędu. W pierwszym bowiem przypadku, skuteczne wszczęcie postępowania wymaga w sensie politycznym wsparcia rady gminy przez wolę jej mieszkańców. Ta wola rady gminy skonfrontowana być musi z wolą mieszkańców drugiej gminy, a w następstwie opinią rady tamtej gminy. Rada Ministrów rozstrzyga najczęściej zatem konflikt interesów polityczno-terytorialnych dwóch gmin (miast). Wprawdzie możliwe jest sformułowanie przez zainteresowane rady gmin, opinii sprzecznych z wynikami konsultacji, ale łączy się to z odpowiedzialnością polityczną tych rad przed mieszkańcami w następnych wyborach. Na szczeblu jednostek podstawowych, gdzie mieszkańcy na ogół lepiej się znają, odpowiedzialność ta ma realny wymiar.

Podkreślić należy, iż w wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497), wzmocniona została w obydwu trybach rola rad gmin. Mogą one bowiem ograniczyć konsultacje jedynie do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy, objętej zmianą. Nie oznacza to jeszcze przecież, że rady gmin z możliwości tych ograniczeń zakresu konsultacji „skorzystają”. W przypadku zresztą jednostek pomocniczych niezamieszkałych, a objętych proponowaną zmianą, pozostał obowiązek konsultacji ze wszystkimi mieszkańcami.

Sumując, w postępowaniu wnioskowym Rada Ministrów rozstrzyga w drodze rozporządzenia sprawę spornych granic dwu gmin (miast), mając – z reguły – przed sobą sprzeczne stanowiska dwu rad gmin poparte odpowiednio wolą reprezentatywnej grupy mieszkańców.

Z kolei w trybie z inicjatywy samej Rady Ministrów, opinie rad gmin, (a także rad powiatów lub sejmików województw, gdy chodzi o zmiany naruszające granice powiatów lub województw) wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami są jedynie elementem już toczącego się postępowania. Stąd założyć należy, iż w postępowaniu tym możemy mieć do czynienia nie tylko ze sprzecznymi, względem siebie, opiniami rad gmin, lecz także i z sytuacją, gdy obydwie rady gmin będą przeciwne dokonywanej zmianie. Idąc tą drogą rozumowania dopuścić należy także brak zgody odpowiednio reprezentatywnych grup mieszkańców obydwu gmin, których to postępowanie dotyczy.

Należy zauważyć, iż przyczyny wszczynania postępowania z inicjatywy Rady Ministrów nie są w ustawie nazwane, a przez to nie są dostatecznie jawne i przejrzyste dla opinii publicznej; zwłaszcza, że postępowanie to kończy się wydaniem rozporządzenia albo niesformalizowaną odmową jego wydania. Natomiast opinie odpowiednich rad gmin (a czasami także powiatów i sejmików województw) poprzedzone odpowiednimi konsultacjami z mieszkańcami są zainteresowanym społecznościami znane. Taka ustawowa konstrukcja postępowania w sprawie zmiany granic gmin z inicjatywy własnej Rady Ministrów zakładać musi zatem inną przesłankę wszczynania postępowania – skoro zakończyć się ono może zmianą granic obydwu gmin nawet wbrew opiniom zainteresowanych rad gmin lub wbrew stanowiskom mieszkańców obydwu gmin. Przyczyna ta musi odpowiadać interesowi publicznemu, przemawiającemu – na poziomie ogólnokrajowym – za zmianą granic konkretnych gmin.

Inicjatywa Rady Ministrów z natury rzeczy nie może być jednak powodowana, opartą o wiedzę, chęcią lepszego ukształtowania więzi międzyludzkich w zainteresowanych gminach. Stan tych więzi najlepiej znany jest mieszkańcom, a następnie radom tych gmin, nie zaś samej Radzie Ministrów, działającej z urzędu. W postępowaniu tym nie może zatem chodzić o rozstrzygnięcie wyłącznie sporu lokalnego dwóch terytorialnych wspólnot, lecz np. o lepszą zdolność do wykonywania zadań publicznych przez obydwie lub jedną z gmin – jeśli w ocenie Rady Ministrów ma to znaczenie dla całego kraju.

Nie ma zatem wątpliwości, że dla obydwu postępowań wspólne jest to, iż konieczność dokonania zmiany przeciwstawiana jest konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilizacja stosunków polityczno-terytorialnych nie tylko w gminach, lecz w skali całego kraju – wyrażona przez art. 15 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 165 ust. 2, zaś w przypadku gmin także i poprzez art. 164 ust. 1 Konstytucji.

W świetle Konstytucji terytorium jednostki samorządowej, a przez to także i jej granice to jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość tej jednostki – jako wspólnoty polityczno-terytorialnej. Więzi międzyludzkie, gospodarcze i kulturowe, przesądzające o stopniu zwartości tej wspólnoty, jej zdolności politycznej do wykonywania zadań publicznych kształtują się przecież w procesie historycznym – na ogół długotrwałym – poprzez pryzmat związków z miejscem zamieszkania. Nie tylko zatem tworzenie jednostek samorządu terytorialnego powinno te zależności uwzględniać. Także i w toku zmiany granic mieć należy na uwadze, iż każda z tych zmian narażać może na destrukcję lub osłabienie, ukształtowane już lub kształtujące się w procesie historycznym więzi. Krótka historia powołania samorządu terytorialnego i jego działalności w III Rzeczypospolitej przemawia za szczególną ostrożnością przy rozważaniu potrzeby dokonywania zmian granic gmin. Z drugiej strony tak wczesne jeszcze stosunkowo stadium działania tego samorządu prognozuje pojawienie się potrzeby zmian dostosowawczych, mających cechy korekty.

Przyczyny wszczynania procedur korekcyjnych w obydwu postępowaniach muszą mieć zatem znamiona interesu publicznego. Tylko bowiem interes publiczny, a zarazem „zakotwiczony” w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa – jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych.

Przyczyny, dla których dojść może skutecznie do zmiany granic; a więc wygrania konfliktu interesów z dobrem, jakim jest stabilność stosunków – są w obydwu postępowaniach różne. W trybie postępowania z urzędu przyczyna wszczęcia postępowania przez Radę Ministrów – znana wstępnie Radzie – musi mieć charakter ogólnokrajowy, choć w nawiązaniu do sytuacji konkretnych gmin. W szczególności osłabienie zdolności do wykonywania zadań publicznych nawet jednej gminy może być oceniane jako niekorzystne w skali całego kraju. Przesłanka ta musi być dostatecznie znacząca, by mogła być porównywana z konstytucyjnie chronioną wartością – stabilnością stosunków terytorialnych w państwie.

W postępowaniu na wniosek zainteresowanej gminy przesłanka skutecznego wszczęcia to także interes publiczny, lecz o wymiarze konkretnie lokalnym – związanym z korektą stosunków terytorialnych, mającą na celu polepszenie sytuacji przynajmniej jednej z gmin.

W tym drugim zatem postępowaniu przesłanka wszczęcia to z reguły polepszenie sytuacji terytorialnej jednej z gmin; choć czasami wnioskować mogą o przesunięcie granic obydwie gminy. W tym ostatnim przypadku obie gminy upatrują polepszenia sytuacji w drodze korekty granic. Normalnie jednak chodzi tu o powiększenie jednej gminy kosztem drugiej. Przyczyna wszczynania postępowania w takich razach wiąże się z oceną, czy interes własny tej gminy ma zarazem znamiona lokalnego interesu publicznego, w imię którego warto dokonać zmiany granic, mimo iż prowadzi to do destabilizacji stosunków terytorialnych. Dla oceny, czy interes tej gminy jest publicznym interesem lokalnym, istotne są następujące czynniki: ocena, czy chodzi o te względy, o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji, tj. po pierwsze, polepszenie poprzez taką zmianę więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych oraz po drugie, polepszenie zdolności wykonywania zadań publicznych przez tę gminę. Powołać się ona może również uzupełniająco na te względy, o

których mowa tylko w art. 4 ust. 3 ustawy, tj. dążenie do zapewnienia jednorodnego układu osadniczego i przestrzennego.

Nie wystarczy jednak samo powołanie się na te względy i ich uzasadnienie (wsparte w przypadku więzi społecznych – wynikami konsultacji). Ocena stanu więzi społecznych mieszkańców obu gmin w relacji do spornego terytorium, choć mająca znaczenia podstawowe w sprawie jest – z natury rzeczy – relatywna.

Nie zawsze także uznane być może za skuteczne powoływanie się przez gminę na istotne trudności lub w ogóle brak zdolności do wykonywania zadań publicznych z powodu braku spornego terytorium. Względy takie, w świetle ustawy, przemawiać mogłyby niekiedy za zniesieniem takiej gminy zamiast za uszczupleniem terytorium innej gminy, czyli w rezultacie ze skutkiem niekorzystnym dla niej. Chodzi o to, żeby powiększenie terytorium tej gminy miało na celu nie tylko polepszenie jej sytuacji, lecz dokonywane było w imię jednej z wartości konstytucyjnie chronionych, a więc takich jak: lepsza realizacja zadań publicznych nałożonych na samorząd przez Konstytucję, lepsze ukształtowanie demokracji lokalnej, więzi międzyludzkich

Samo jednak stwierdzenie, iż gmina wnioskująca powołuje się nie tylko na interes własny, lecz i interes publiczny o charakterze lokalnym nie wystarczy jeszcze do uznania go za zasługujący na uwzględnienie przez Radę Ministrów. Musi być brana bowiem pod uwagę także sytuacja drugiej gminy, jaka powstałaby po dokonaniu zmian. Sytuacja tej gminy z reguły ulega pogorszeniu, co wynika z istoty tego rodzaju postępowania. Muszą jednak istnieć granice tego pogorszenia. Choćby bowiem powiększenie terytorium jednej gminy znajdowało swe uzasadnienie w wartościach konstytucyjnie chronionych – to przecież nie może to prowadzić do unicestwienia tożsamości drugiej gminy. W szczególności, zmiana granic gmin nigdy nie może prowadzić do uniemożliwienia działania drugiej gminy. Byłoby to bowiem w istocie jej faktycznym zniesieniem przy zachowaniu zewnętrznych pozorów utrzymania jej podmiotowości. To zaś klóciłoby się z istotą postępowania w sprawie zmiany granic gmin, nakreśloną przez ustawę o samorządzie gminnym.

Istnieją również granice pogarszania jej sytuacji – nawet, jeśli zmiana nie prowadzi do faktycznego, całkowitego zniesienia gminy. Te granice to tak istotne osłabienie więzi międzyludzkich i zdolności do wykonywania zadań publicznych w gminie, której zabrano część terytorium, że traci ona tożsamość społeczno-polityczną.

Sumując tę część rozważań stwierdzić należy, iż uprawnioną – tzn. taką która prowadzi może do zmiany granic gmin, przesłanką wszczęcia postępowania na wniosek zainteresowanej gminy jest publiczny interes lokalny związany z polepszeniem sytuacji społeczno-terytorialnej tej właśnie gminy, a zarazem nie skutkujący uniemożliwieniem lub drastycznym pogorszeniem warunków działania drugiej gminy. Tak więc w postępowaniu tym mamy do czynienia z rozstrzygnięciem wielopłaszczyznowego konfliktu interesów. Chodzi bowiem nie tylko o proste przeciwstawienie: wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest stabilizacja stosunków społeczno-terytorialnych kraju – publicznemu interesowi lokalnemu gminy inicjującej postępowanie; w grę wchodzi trzeci czynnik – jest nim ochrona lokalnego interesu publicznego drugiej gminy, której terytorium ma ulec zmniejszeniu. Dopiero jednak po rozstrzygnięciu, czy interes gminy inicjującej postępowanie w ogóle znajduje uzasadnienie w konfrontacji z wartością konstytucyjnie chronioną, jaką jest stabilność granic gmin – Rada Ministrów przejść może do zbadania, czy zmiana taka nie pogorszy drastycznie sytuacji drugiej gminy, znosząc możliwość jej działania lub istotnie ją ograniczając.

Po takim ustaleniu różnic pomiędzy przyczynami wszczęcia postępowania w sprawie zmiany granic przez samą Radę Ministrów, a z inicjatywy zainteresowanej gminy, zinterpretować można znaczenie art. 4 ust. 3 ustawy w przedmiotowej sprawie.

Z dotychczasowej analizy wynika, iż warunki, w jakich dochodzi do zmiany granic gmin, określone w art. 4 ust. 3 ustawy mają inne znaczenie w przypadku trybu z urzędu, inne zaś w przypadku trybu wnioskowego. W tym pierwszym Rada Ministrów konfrontuje interes publiczny, powodujący konieczność zmian z warunkami, od spełnienia których zależy możliwość dokonania zmian względem obu gmin, jeśli uzna, że potrzeba zmian przeważa nad dobrem polegającym na stabilności stosunków terytorialnych.

W tym drugim wnioskodawczyni uzasadnia swój publiczny interes lokalny. Rada Ministrów konfrontuje go z dobrem chronionym – stabilnością stosunków terytorialnych, a gdy uzna, że konieczność zmian przeważa, bada czy pogorszenie sytuacji drugiej gminy nie nastąpi w sposób naruszający warunki, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy. Warunki (sposoby) dokonywania zmian w tym postępowaniu spełniają niejako podwójną rolę. Mogą one wyrażać ów publiczny interes lokalny, w imię którego zainteresowana rada zasadnie żąda zmiany granic – zwłaszcza tam, gdzie stanowią powtórzenie postanowień Konstytucji. Przede wszystkim jednak spełniają rolę gwarancyjną, jeśli chodzi o ochronę interesów tych gmin, których terytorium miałyby ulec zmniejszeniu.

W orzecznictwie TK stwierdzono już, że zawarte w tym przepisie postanowienia traktować należy jako wytyczne treściowe dla tak szczególnego rodzaju rozporządzeń, jak rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin. Przypomnieć należy, iż rozporządzenia, o których mowa w art. 4 ustawy są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. Materia rozstrzygnięć powoduje, iż wytyczne treściowe do wydawania rozporządzeń mają charakter raczej kierunkowy, tzn. „naprowadzający” niejako na ochronę pewnych dóbr przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic.

Artykuł 4 ust. 3 ustawy wymienia zatem następujące czynniki, którymi kierować się należy przy ustalaniu i zmianie granic. Po pierwsze, należy się kierować zapewnieniem obydwu gminom terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Po drugie, należy uwzględniać stan więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, jakie ukształtują się w wyniku zmiany w obydwu gminach w porównaniu ze stanem tych więzi sprzed zmiany. Po trzecie wreszcie należy kierować się zapewnieniem zdolności do wykonywania zadań publicznych. W tym trzecim przypadku chodzi oczywiście przede wszystkim o gwarancje, iż pogorszenie nie będzie rażące dla gminy zmniejszanej.

W rezultacie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż w ustawie o samorządzie gminnym zostały określone w sposób dostateczny przesłanki skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie zmiany granic między gminami, na podstawie wniosku zainteresowanej gminy.

W postępowaniu na wniosek zainteresowanej rady gminy, które zakończyło się wydaniem rozporządzenia o zmianie granic, Rada Ministrów potwierdza, iż wniosek tej rady, wyrażający jej lokalny interes publiczny zasługuje na uwzględnienie. Tym samym stwierdza, iż warto dlań poświęcić stabilizację stosunków polityczno-terytorialnych, a także – bardzo często – pogorszyć sytuację drugiej gminy. Pogorszenie sytuacji drugiej gminy może nastąpić tylko pod warunkiem, iż nie spowoduje to całkowitego unicestwienia jej zdolności wykonywania zadań publicznych, ani też tak istotnego pogorszenia więzi międzyludzkich i poziomu wykonywania zadań publicznych, że prowadzi to do utraty tożsamości społeczno-politycznej tej wspólnoty.

5. Po takim ustaleniu znaczenia zaskarżonych przepisów ustawowych, TK skonfrontował je z podanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Najpierw Trybunał zajął się łącznym zbadaniem zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 3 w związku z ust. 2, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca kwestionując zgodność art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji zarzucił, iż umożliwiają one arbitralną i nieproporcjonalną ingerencję władzy wykonawczej w sferę samodzielności gmin. Sposób bowiem uregulowania postępowania w sprawie zmiany granic gmin pozwala na jej dokonanie z wyłączną korzyścią gminy występującej z wnioskiem, choć wbrew stanowisku innych zainteresowanych gmin i ich mieszkańców. Taka kompetencja do władczej ingerencji Rady Ministrów może czynić ją uczestnikiem konfliktów pomiędzy j.s.t. zamiast arbitrem. Regulacja ta, zdaniem wnioskodawcy, sprzeczna jest z zasadą decentralizacji władzy państwowej, samodzielności gmin i demokratycznego państwa prawnego, gdyż czyni możliwym manipulowanie granicami gmin ze względów politycznych.

W konsekwencji tych zarzutów, w odniesieniu do art. 4a i 4b ustawy wnioskodawca stwierdził, iż są one niezgodne z art. 2 Konstytucji, gdyż opinie i konsultacje przewidziane w tych przepisach nie zapewniają gminom współdecydowania i rzeczywistego wpływu na rozstrzygnięcia ich najżywościjszych interesów, pozwalając na arbitralne ingerowanie władz centralnych.

Jak wskazano wyżej, ze względu na charakter zarzutów oraz fakt, iż przepisy te dopiero rozpatrywane łącznie tworzą badaną instytucję, kontrola ich zgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczą zmiany granic zarówno na wniosek gmin, jaki i z inicjatywy Rady Ministrów została dokonana łącznie.

Ponieważ ustalenie znaczenia zaskarżonych przepisów ustawowych odbywać się musiało przy zastosowaniu wykładni w zgodzie z Konstytucją, to w badanej materii – zmiany granic gmin – już wcześniej wywiedziono, o jakie treści „wzbogaca” je art. 2 oraz 15 ust. 2 Konstytucji.

W szczególności, wskazano, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek poszanowania kształtujących się w procesie historycznym, w oparciu o już istniejące terytorium, więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, łączących mieszkańców każdej z jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju. Wartość tę określono skrótowo, jako stabilność stosunków polityczno-terytorialnych w kraju, wyrażoną przez art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 i innymi postanowieniami Konstytucji.

Stąd też przyczyny, dla których mimo to dokonuje się tej zmiany muszą mieć znamiona interesu publicznego znajdującego swe oparcie w innych wartościach konstytucyjnie chronionych, a zarazem dostatecznie silnego, by mimo potrzeby zachowania takiej stabilności została dokonana zmiana. W obydwu postępowaniach Radzie Ministrów nie wolno prowadzić pozaprawnej gry politycznej pomiędzy gminami. Przeciwnie. Zobowiązana jest do zachowania pozycji arbitra, lecz zarazem organu, który korzysta z przyznanej mu kompetencji tylko w sytuacji bezwzględnej konieczności. W innych sytuacjach Rada Ministrów nie uwzględnia wniosku zainteresowanej gminy; tym bardziej zaś nie podejmuje inicjatywy własnej, łączącej się z natury rzeczy z ryzykiem działania wbrew woli mieszkańców i organów obu gmin.

Tak więc zarzuty co do niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji nie znajdują w tej części uzasadnienia. Oczywiście nie przesądza to o prawidłowości korzystania przez Radę Ministrów z przyznanej jej kompetencji w każdej ze spornych spraw.

Nie znajduje także podstaw zarzut, iż zaskarżone przepisy umożliwiają Radzie Ministrów zmianę granic gminy na korzyść gminy inicjującej postępowanie wbrew stanowisku innych zainteresowanych gmin. Jak wykazano wyżej, zaskarżone przepisy tłumaczone w zgodzie z Konstytucją nie dają podstaw do takiego rozumowania. Nie wystarczy bowiem sformułowanie przez inicjującą radę wniosku w imię lokalnego interesu publicznego, by zasługiwał on na uwzględnienie przez Radę Ministrów. Wywiedziona musi być skutecznie konieczność dokonania zmiany w konfrontacji z chronioną

konstytucyjnie stabilnością granic gmin. Następnie należy wykazać, że zmiana ta – na ogół niekorzystna dla pozostałych gmin – nie doprowadzi do uniemożliwienia wykonywania przez nie zadań publicznych, ani też utraty ich tożsamości społeczno-politycznej. W takich przypadkach mielibyśmy bowiem do czynienia albo z faktycznym zniesieniem tych gmin z powodu całkowitej utraty zdolności do wykonywania zadań publicznych, albo z taką destrukcją więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz ograniczeniem zdolności do wykonywania zadań publicznych, która przekreśla sens dalszego, odrębnego ich funkcjonowania.

Nie jest także uzasadniony zarzut, iż przewidziany przez zaskarżone przepisy obowiązek konsultacji ma charakter wyłącznie formalny, skoro wynik tych konsultacji nie wiąże Rady Ministrów.

Jak to wykazano wyżej, wynik konsultacji, zwłaszcza w postępowaniu wszczynanym na wniosek zainteresowanej gminy, ma znaczenie nie tylko polityczne ale i prawne. Wyniki konsultacji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych” gmin, ale także stosunek do spornego terytorium.

W sprawie spornej między gminami, wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie oznacza to jednak, iż wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Bez pozytywnego wyniku konsultacji trudno mówić o skutecznej inicjatywie zainteresowanej zmianą rady gminy. Rada Ministrów musi bowiem brać pod uwagę fakt, iż sami mieszkańcy nie widzą konieczności takiej zmiany.

Z kolei, negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, która ma być dotknięta tą zmianą wskazuje, iż szczególnie silnego uzasadnienia wymagają te wszystkie przesłanki, które są niezbędne dla skuteczności zainicjowanego przez pierwszą gminę postępowania.

Trudno sobie wyobrazić, by konsultacje w tego rodzaju postępowaniu mogły mieć większą doniosłość prawną. Wiążący charakter konsultacji znosiłby sens postępowania, gdyż prowadziłoby to albo do automatyzmu dokonywania zmian na wniosek jednej rady gminy i jej mieszkańców, albo do uniemożliwienia wszelkich zmian tego rodzaju, w przypadku odmowy ze strony mieszkańców tej gminy, której terytorium ma być zmniejszone.

Ze wszystkich tych względów TK orzekł, iż art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 2 oraz art. 4a i 4b są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Przechodząc następnie do kontroli zgodności art. 4 ust. 3 ustawy w zw. z ust. 2 z art. 15 ust. 2 Konstytucji. TK zauważył, iż wnioskodawca sformułował zarzuty niezgodności tylko w odniesieniu do tej części art. 15 ust. 2, która wprowadza wymaganie ustawowego określania zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Zarzucono tym samym zaskarżonym przepisom ustawowym, iż nadają one kompetencje Radzie Ministrów w odniesieniu do materii, która winna być regulowana wyłącznie w drodze ustawy.

TK zauważył, iż szczegółowe argumenty uzasadnienia popierające ten zarzut są analogiczne, jak w sprawie rozstrzygniętej już przez Trybunał w wyroku z 10 grudnia 2002 r. o sygn. K 27/02. Wprawdzie argumenty te powołane zostały w odniesieniu do nieco innego „zestawienia” badanych przepisów, niż w tamtej sprawie, a więc w nieco innym kontekście – nie zmienia to jednak faktu, iż zgodność z Konstytucją kompetencji Rady Ministrów do zmiany granic gmin została już zbadana.

Mimo formalnie odrębnego zakresu wniosku nie zostały w badanej sprawie wniesione żadne dodatkowe argumenty, w stosunku do sprawy K 27/02, które uzasadniałyby wątpliwość, co do zgodności tych przepisów z art. 15 ust. 2 Konstytucji w

zakresie, w jakim wprowadza on wymaganie by zmiany zasadniczego podziału terytorialnego kraju określała ustawa.

Z tych względów Trybunał uznał, iż art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest zgodny z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

6. Kolejny zarzut podlegający merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy niezgodności art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 2, oraz art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca wskazał, iż przepis art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, interpretowany przez pryzmat Preambuły Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a precyzyjniej mówiąc tego jej fragmentu, który stanowi, iż: „społeczności lokalne korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobu ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji zadań”, formułuje generalny wymóg takiego ukształtowania regulacji prawa wewnętrznego, aby decyzje określające granice wspólnot samorządowych podejmowane były w sposób uwzględniający ich wolę, a nie przez arbitralne decyzje organów centralnych. Zdaniem wnioskodawcy z przepisu tego wynika więc w konsekwencji powinność wprowadzenia takich unormowań prawnych, które zapewnią realny wpływ woli obywateli tworzących wspólnoty samorządowe oraz reprezentujących je organów na decyzję ustalającą granice jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem zaskarżone przepisy art. 4a ust. 1 i art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym pozwalają Radzie Ministrów na dowolne kształtowanie granic gmin. Ustawa o samorządzie gminnym wymaga bowiem jedynie „mechanicznego spełnienia obowiązku dołączenia do dokumentacji sprawy opinii zainteresowanej gminy poprzedzonej przeprowadzeniem konsultacji”.

Jak wynika z przytoczonych zarzutów są one w znaczącej części zbieżne z tymi, które były kierowane do zaskarżonych przepisów w związku z badaniem, czy są one zgodne z art. 2 Konstytucji. Nowe aspekty to kwestie niedostatecznego znaczenia prawnego konsultacji w świetle wymagań art. 5 EKST, który zabrania nadawania konsultacjom wyłącznie formalnego charakteru.

Ustosunkowując się do tego zarzutu należy przypomnieć treść art. 5 EKST. Przepis ten wymaga ażeby „każda zmiana granic społeczności lokalnej” poprzedzona została konsultacjami z zainteresowaną społecznością. Fragment Preambuły, do którego odwołuje się wnioskodawca wskazuje, iż „społeczności lokalne (...) korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobu ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji zadań”.

Na pojęcie społeczności, o którym mowa jest w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego składa się zarówno społeczność stanowiąca samorząd, którego granice są ograniczane, jak i tego, którego granice są rozszerzane. Każda z tych społeczności ma prawo do konsultacji spełniających wymagania reprezentatywności, adekwatne do charakteru sprawy zmiany granic. Jest to wymaganie konsultacji ze społecznością lokalną (jej członkami), nie zaś z organami tę społeczność reprezentującymi. W przepisie tym chodzi bowiem o społeczność lokalną stanowiącą samorząd, nie zaś o samorząd jako strukturę organów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 16; T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia EKST*, Samorząd Terytorialny, listopad 2002 r.). W państwie demokratycznym jest rzeczą oczywistą, że organy stanowiące gmin tylko w nadzwyczajnych wypadkach formułują opinię niezgodną ze stanowiskiem mieszkańców w sprawach tak zasadniczych, jak zmiana granic.

Jak to już wykazano wyżej, zajęcie stanowiska sprzecznego z wynikiem konsultacji przez radę inicjującą postępowanie w sprawie zmiany granic naraża ten wniosek na

bezskuteczność. Nadto oznacza nie tylko, że brak jest dowodów konieczności dokonania zmiany, ale także wskazuje na niski poziom demokracji lokalnej w gminie.

Z kolei negatywne stanowisko mieszkańców gminy mającej być dotkniętą zmianą, nie tylko wpływa kierunkowo na opinię jej rady, ale także obliguje Radę Ministrów do szczególnie rozważnego decydowania o potrzebie dokonania zmiany.

Artykuł 5 EKST odsyła do przepisów prawa wewnętrznego poszczególnych państw – sygnatariuszy, którzy zdecydować mają również o tym, czy i w jakim zakresie w sprawach tych niezbędne jest wyrażenie opinii przez zainteresowane społeczności lokalne w formie referendum (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 16).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji w sposób możliwie najbardziej reprezentatywny, odzwierciedlający stanowisko zainteresowanej społeczności w przedmiocie planowanej zmiany granic gmin. Użyty na gruncie art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zwrot: „możliwie w drodze referendum, jeżeli ustawa na to zezwala” wskazuje, że przepis ten zaleca także kierunkowo by konsultacja taka była faktem społecznym o możliwie największej doniosłości politycznej. Chodzi więc o konsultację możliwie najbardziej zbliżoną do referendum nie tylko ze względu na wymaganie reprezentatywności, lecz i także o rangę i doniosłość polityczną wypowiedzi osób konsultowanych (por. wyrok TK sygn. K 30/02).

Zaskarżone przepisy, wprowadzające możliwość ograniczenia przez radę gminy obowiązku konsultacji do mieszkańców jednostki pomocniczej objętej zmianą nie naruszają wymagania, możliwie największej reprezentatywności stanowiska mieszkańców, o którym mowa w art. 5 EKST. Wprawdzie, jak to wykazano wyżej, przepisy te dają radom gmin możliwości ograniczenia zakresu podmiotowego konsultacji. Przyjęcie jednak, że korzystanie z tej kompetencji przez radę ma na celu manipulowanie wynikiem konsultacji jest niedopuszczalne. Zakładałoby bowiem, iż ustawa dopuszcza działalność organów stanowiących gminy w celach niezgodnych z celami państwa demokratycznego.

W ustawie o samorządzie gminnym po nowelizacji zachowano wymaganie, by konsultacje przeprowadzano – co najmniej – z mieszkańcami terenów, których dotyczyć ma zmiana. W przypadku terenów niezamieszkałych pozostał obowiązek konsultacji ze wszystkimi mieszkańcami gmin. Zaskarżone przepisy realizują zatem wyrażony w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wymóg, zgodnie z którym każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga bezwzględnie uprzedniej konsultacji z całą zainteresowaną społecznością.

Z powyższych względów art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 2, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym są zgodne z art. 5 EKST.

7. Następnie TK przeszedł do rozpoznania zarzutu niezgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta, z art. 15 ust. 2 Konstytucji i z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Na mocy tego przepisu z dniem 1 stycznia 2003 r. Rada Ministrów zmieniła przebieg granicy w województwie śląskim – miasta (na prawach powiatu) Bytom i w powiecie tarnogórskim – gminy (o statusie miasta) Radzionków przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta Bytom, określonej tam części obszaru obrębu ewidencyjnego Radzionków, z gminy Radzionków.

Wydanie zaskarżonego rozporządzenia poprzedzone było następującym stanem faktycznym.

Od 1 stycznia 1998 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie utworzenia gmin, przejęcia zadań i kompetencji oraz nadania statusu miasta w województwach katowickim i siedleckim (Dz. U. Nr 109, poz. 705) Radzionków został oddzielony od Bytomia i uzyskał status samodzielnej gminy miejskiej. Tuż po wejściu rozporządzenia w życie tj. po dniu 1 stycznia 1998 r., Rada Miejska w Bytomiu nie zainicjowała postępowania w sprawie zmiany (korekty) granic gmin, ustalonych tym rozporządzeniem, ani też nie zaskarżyła go do Trybunału Konstytucyjnego.

Zasadniczą przyczyną wyrażenia przez Radę Ministrów zgody na to przesunięcie granicy od 1 stycznia 2003 r. było – jej zdaniem – dążenie do zapewnienia warunków optymalnego zarządzania prowadzonym obecnie zadaniem inwestycyjnym p.n. Rozbudowa oczyszczalni ścieków Bytomskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w Radzionkowie, poprzez likwidację rozbieżności miejscowej pomiędzy zakładem, a jego właścicielem. Prezes Rady Ministrów podkreślił przy tym, że ze względu na bardzo złą sytuację w zakresie gospodarki wodno-ściekowej na terenie tych gmin, konieczność szybkiego zakończenia inwestycji uznana została przez Radę Ministrów za kwestię pierwszoplanową.

Przyczyną zatem pozytywnego załatwienia wniosku Rady Miejskiej w Bytomiu był – zdaniem Rady Ministrów – nie tylko interes Bytomia, lecz także interes ponadgminny, polegający na zapewnieniu gminom podniesienia standardu gospodarki wodno-ściekowej poprzez przyspieszenie wykonania inwestycji.

Przechodząc do oceny dokonanej zmiany z punktu widzenia zgodności zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym TK stwierdził co następuje.

Artykuł 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wraz z art. 15 ust. 2 Konstytucji zobowiązuje do takiego kształtowania granic gmin, ażeby zapewnić zarówno gminie powiększanej, jak i tej, której powierzchnia się zmniejsza terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Rada Miasta Radzionków nie podnosi zarzutu, iż dokonana zmiana niszczy jednorodność jej terytorium.

Należy podkreślić, iż w badanej sprawie stan więzi zarówno istniejących poprzednio, jak i powstałych w wyniku dokonanej zmiany w ogóle nie był i nie musiał być brany pod uwagę jako przyczyna uzasadniająca dokonanie zmiany. Wskazuje na to stanowisko Rady Miejskiej w Bytomiu, jak i stanowisko Rady Ministrów. Wprawdzie Bytom odwołuje się do argumentów natury historycznej (czyli czasów, gdy Radzionków był częścią Bytomia) – ale nie są to argumenty uzasadniające „przeniesienie” części niezamieszkałego terytorium jednej gminy do drugiej. Z drugiej jednak strony na pogorszenie się tych więzi w wyniku dokonanej zmiany nie powołuje się też miasto Radzionków. Teren ten był i pozostał przeznaczony pod inwestycję komunalną oraz niezamieszkały.

Zmiany dokonywane być powinny wreszcie zawsze w taki sposób, by nie pozbawić drugiej gminy zdolności do wykonywania zadań publicznych lub nie doprowadzić do drastycznego ograniczenia tej zdolności. W badanej sprawie, Rada Miejska w Radzionkowie nie powołuje się na utratę zdolności do wykonywania zadań publicznych, ani też drastyczne jej pogorszenie. W sprawie wykazano, iż utrata wpływów podatkowych z powodu zmiany granic jest stosunkowo niewielka, choć oczywiście bardziej znacząca dla Radzionkowa – niż potencjalnie dla Bytomia. Natomiast Rada Miejska w Bytomiu wskazuje, iż jej zdolność do wykonywania zadań publicznych (zaspokajania potrzeb mieszkańców) istotnie się polepszy w wyniku dokonanej zmiany granic.

Skoro przyczyną dokonanej zmiany nie było polepszenie stanu więzi międzyludzkich w jednej z gmin, ani też zapewnienie jej bardziej jednorodnego układu osadniczo-przestrzennego, zaś zmiana taka nie łączy się z zagrożeniem stanu tych więzi w

drugiej gminie i jednorodności jej układu osadniczo-przestrzennego – to powstaje pytanie, czy cel zmiany usprawiedliwia jej dokonanie w świetle Konstytucji.

Zmian granic gmin dokonuje się na ogół z myślą o długotrwałym ukształtowaniu stosunków polityczno-terytorialnych, a nie doraźnym załatwieniu sprawy.

W przedmiotowej sprawie celem było przyspieszenie inwestycji, a przez to podwyższenie standardu usług komunalnych w mieście. Na ogół dla realizacji tego celu nie jest warunkiem koniecznym dokonanie zmiany granic sąsiadujących gmin – gdyż jest to środek prawny ostateczny.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 27/02 zwrócił już uwagę, iż sprawa zmiany granic, tworzenia, łączenia lub podziału, a także znoszenia gmin to materia inna, niż ta o której mowa w art. 171 Konstytucji. Artykuł 171 ust. 2 Konstytucji stwierdza, iż Prezes Rady Ministrów jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jest on zatem powołany do czuwania nad tym, by organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. wykonywały zadania i kompetencje, dla których je wyłoniono w sposób zgodny z prawem oraz demokratyczny. Naruszenie Konstytucji lub ustaw przez organy gminy może przybrać także postać bezczynności – tzn. zaniechania wypełniania nałożonych przez Konstytucję i ustawy, a także niekiedy wolę mieszkańców – zadań.

W badanym jednak przypadku żaden z uczestników postępowania, tj. ani gmina inicjująca postępowanie, ani też gmina dotknięta zmianą nie powołują się na polepszenie (drastyczne pogorszenie) więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz układu osadniczo-przestrzennego. Nie mówi też o tym Rada Ministrów. Jest to zrozumiałe: mamy bowiem do czynienia z terenem niezasiedlonym.

W grę wchodzi jako przyczyna uzasadniająca zmianę – polepszenie zdolności wykonywania konkretnego zadania publicznego gminy Bytom, w wyniku przejęcia tej części terytorium, na którym znajduje się BPK Sp. z o.o. Skutkiem zmiany nie jest jednak drastyczne pogorszenie sytuacji miasta Radzionków w świetle kryteriów, o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zwraca uwagę fakt, iż przy wydzielaniu z Bytomia miasta Radzionków w 1997 r. Rada Ministrów winna z urzędu uwzględniać wymagania ustawowe, o których mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z tym przepisem Rada Ministrów, nadając miejscowości status miasta oraz ustalając jego granice obowiązana jest uwzględnić infrastrukturę techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Skoro 1 stycznia 1998 r. znany był już projekt inwestycji dotyczącej oczyszczalni ścieków oraz jej umiejscowienie, a także znaczenie dla wypełniania zadań publicznych przez każde z miast – to Rada Ministrów wydzielając miasto Radzionków z miasta Bytomia winna wziąć pod uwagę, dla którego z tych miast inwestycja taka ma bardziej podstawowy charakter z punktu widzenia zdolności do wykonywania zadań publicznych.

W świetle ustawy Rada Ministrów upoważniona była do badania z urzędu, czy nie zachodzi konieczność korekty granic dla uwzględnienia wymagań określonych w art. 4 ust. 4 ustawy – zwłaszcza, iż w badanym przypadku nie zachodziły te przeszkody do dokonania zmiany, które wymienione są w art. 4 ust. 3 ustawy. Wprawdzie przedmiotowe postępowanie zainicjowane zostało wnioskiem zainteresowanej rady, a nie z urzędu, ale nie zmienia to faktu, iż interes, w imię którego było wszczynane miał znamiona interesu publicznego o charakterze zarówno lokalnym, jak i ogólnopaństwowym. Konstrukcja rozstrzygnięcia do jakiego upoważniona jest Rada Ministrów, a przybierającego formę prawną rozporządzenia zakładać musi istnienie pewnej „przestrzeni ocennej”, pozwalającej na dokonanie odpowiedniego wyboru. W konsekwencji uznać należy, iż dokonany wybór środka dla realizacji celu, jakim było szybsze zapewnienie dobrego

poziomu oczyszczania ścieków, zarówno dla Bytomia, jak i dla Radzionkowa – nie wykroczył zasadniczo poza granice upoważnienia ustawowego.

Nadto zważyć należało, iż uchylenie zaskarżonego przepisu zagrażałoby dalszą destabilizacją stosunków polityczno-terytorialnych oraz zaostrzeniem konfliktu sąsiadujących gmin. Na przestrzeni lat 1998-2004 (ewentualnie 2005) byłoby to już trzecie rozstrzygnięcie, co do przynależności spornego terenu.

W postępowaniu przed TK nie podlegają ocenie działania faktyczne z punktu widzenia ich racjonalności. Trybunał Konstytucyjny bada jedynie, czy przy wydaniu rozporządzenia nie zostały naruszone wytyczne ustawowe, rozwijające postanowienia Konstytucji w tej mierze. Oceniając z tego punktu widzenia TK stwierdza, iż wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny, iżby naruszenie tych zasad miało miejsce. W tym stanie rzeczy należy uznać, iż domniemanie konstytucyjności rozporządzenia nie zostało obalone.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w sentencji.