

**WYROK**  
z dnia 8 kwietnia 2009 r.  
**Sygn. akt K 37/06\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Marian Grzybowski  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróż  
Marek Kotlinowski  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Rzepliński  
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2009 r.:

- 1) wniosków Rady Gminy Sicienko oraz Rady Gminy Osielsko o zbadanie zgodności:
  - a) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.) oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
  - b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. Nr 86, poz. 944, ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. Nr 86, poz. 943, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 23 kwietnia 2009 r. w Dz. U. Nr 63, poz. 532.

- zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- 2) wniosku Rady Powiatu Rzeszowskiego o zbadanie zgodności:
- a) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- b) rozporządzeń powołanych w punkcie 1 lit. b z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- c) § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz. U. Nr 141, poz. 1185, ze zm.) z:
- art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
  - art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i w konsekwencji także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji,
  - art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r.,
- 3) wniosku Rady Gminy Boguchwała o zbadanie zgodności:
- a) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- b) rozporządzeń powołanych w punkcie 1 lit. b z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- c) § 3b rozporządzenia powołanego w punkcie 2 lit. c z:
- art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji,
  - preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
  - art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i w konsekwencji także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji,
  - art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r.,
- 4) wniosku Rady Powiatu Bydgoskiego o zbadanie zgodności:
- a) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- b) rozporządzeń powołanych w punkcie 1 lit. b z art. 2, art. 7, art. 16, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu

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

o r z e k a:

**1. Art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420) **są zgodne:**

**a) z art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**b) z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.** (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

**2. Art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458) **są zgodne:**

**a) z art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji,**

**b) z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.**

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

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Rada Gminy Boguchwała wystąpiła z wnioskiem z 8 marca 2006 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a, art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym) z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 163 i art. 165 Konstytucji, z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL), preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. Nr 86, poz. 943, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania granic gmin) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. Nr 86, poz. 944, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania granic powiatów) z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

3) § 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz. U. Nr 141, poz. 1185, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast lub rozporządzenie z 26 lipca 2005 r.) z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji, z art. 3 EKSL i w konsekwencji także z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji, z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości oraz z art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym i art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 22 września 2006 r. (sygn. Tw 6/06) odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz § 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast ze wskazanymi we wniosku wzorcami. Wnioskodawca wniósł zażalenie, następnie Trybunał, wydając postanowienie z 12 grudnia 2006 r. (sygn. Tw 6/06), nie uwzględnił zażalenia.

Wniosek został przekazany do merytorycznego rozpoznania w następującym zakresie:

1) zbadania zgodności art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) zbadania zgodności rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

1.1. Rada Powiatu Rzeszowskiego wystąpiła z wnioskiem z 15 maja 2006 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 163 i art. 165 Konstytucji, z art. 3 i art. 11 EKSL, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

3) § 1 pkt 2 lit. c, d, e rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3, z art. 3 EKSL i w konsekwencji także z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji, z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości oraz z art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym i art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 21 września 2006 r. (sygn. Tw 17/06) odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz § 1 pkt 2 lit. c oraz lit. e rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast ze wskazanymi we wniosku wzorcami. Wnioskodawca wniósł zażalenie, następnie Trybunał, wydając postanowienie z 15 listopada 2006 r. (sygn. Tw 17/06), nie uwzględnił zażalenia.

Wniosek został przekazany do merytorycznego rozpoznania w następującym zakresie:

1) zbadania zgodności art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) zbadania zgodności rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

3) zbadania zgodności § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast z:

– art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,  
– preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

– art. 3 EKSL i w konsekwencji także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji,

– art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym.

1.2. Rada Gminy Osielsko wystąpiła z wnioskiem z 15 maja 2006 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3 oraz art. 163 i art. 165 Konstytucji, z art. 3 i art. 11 EKSL, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 22 września 2006 r. (sygn. Tw 16/06) odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wniósł zażalenie, następnie Trybunał, wydając postanowienie z 15 listopada 2006 r. (sygn. Tw 16/06), nie uwzględnił zażalenia.

Wniosek został przekazany do merytorycznego rozpoznania w następującym zakresie:

1) zbadania zgodności art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) zbadania zgodności rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

1.3. Rada Gminy Sicienko wystąpiła z wnioskiem z 15 maja 2006 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3 oraz art. 163 i art. 165 Konstytucji, z art. 3 i art. 11 EKSL, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 21 września 2006 r. (sygn. Tw 15/06) odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wniósł zażalenie, następnie Trybunał, wydając postanowienie z 15 listopada 2006 r. (sygn. Tw 15 /06), nie uwzględnił zażalenia.

Wniosek został przekazany do merytorycznego rozpoznania w następującym zakresie:

1) zbadania zgodności art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) zbadania zgodności rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

1.4. Rada Powiatu Bydgoskiego wystąpiła z wnioskiem z 31 stycznia 2007 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 Konstytucji, z art. 3 i art. 11 EKSL, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,

2) rozporządzenia w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin z art. 2, art. 7, art. 16, art. 92, art. 163 i art. 165 Konstytucji, art. 3 i art. 11 EKSL oraz preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

1.5. Rada Gminy Boguchwała wystąpiła z wnioskiem z 9 lutego 2007 r. o zbadanie zgodności § 3b rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast z art. 2,

art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji, preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości, z art. 3 EKSL i w konsekwencji także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji, oraz z art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym.

2. Wnioskodawcy zarzucają niewłaściwość procedury zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. W obowiązującym stanie prawnym, zdaniem wnioskodawców, ustawodawca przyznaje Radzie Ministrów zupełną dowolność dokonywania podziału administracyjnego kraju przy braku możliwości zweryfikowania przez jednostki samorządu terytorialnego poprawności procesu zmiany granic w postępowaniu administracyjnym lub sądowym.

Wnioskodawcy wskazują na zbyt dużą łatwość uruchamiania procedury zmiany granic. Brak odpowiednich i wyraźnie sformułowanych wymagań wstępnych wymagań, w ocenie wnioskodawców, prowadzi do niewłaściwego skonstruowania drogi administracyjnej pod względem wymagań konstytucyjnych dotyczących ochrony statusu jednostek samorządu terytorialnego, przez co narusza, wynikające z preambuły oraz art. 163 i art. 165 Konstytucji, zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasadę pomocniczości.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że w płaszczyźnie procesowej zaskarżone przepisy nie stwarzają równoważnej pozycji obu stronom w postępowaniu dotyczącym zmiany granic.

Wnioskodawcy kwestionują również brak drogi sądowej ochrony statusu społeczności lokalnej i tym samym wskazują na naruszenie art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

W opinii wnioskodawców istniejąca procedura w sprawie zmiany granic jest niewystarczająca i niejasna, ponieważ nie wiadomo, kiedy następuje wszczęcie postępowania i jakie są obowiązki uczestników postępowania w sprawie zmiany granic. Wnioskodawcy zaznaczają, że jednostce, o której teren toczy się postępowanie, przypisano rolę biernego obserwatora. Tak sformułowane przepisy uniemożliwiają tym jednostkom ochronę ich statusu i samodzielności.

Zdaniem wnioskodawców dowolna zmiana granic dzieli mieszkańców, niszczy wspólną samorządową i często pozbawia jednostki samorządu terytorialnego terenów atrakcyjnych majątkowo, przez co wpływa ujemnie na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz zarządzanie częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie spraw o sygn. K 37/06, K 38/06 i K 39/06 (zarządzenie Prezesa TK z 29 listopada 2006 r.), sprawy o sygn. K 3/07 (zarządzenie Prezesa TK z 12 stycznia 2007 r.), sprawy o sygn. K 18/07 (zarządzenie Prezesa TK z 2 kwietnia 2007 r.) oraz sprawy o sygn. U 2/07 (zarządzenie Prezesa TK z 17 kwietnia 2007 r.), pod wspólną sygn. K 37/06.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 20 lipca 2007 r., wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 163 Konstytucji, są zgodne z art. 165 Konstytucji oraz z art. 3 i art. 11 EKSL, a także z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości.

W opinii Marszałka Sejmu zarzuty wnioskodawców dotyczące dowolności oraz dużej łatwości podejmowania zmian w podziale terytorialnym kraju są nieuzasadnione. Pomimo że samo wszczęcie procedury zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego na wniosek wymaga „tylko” wniosku zainteresowanej jednostki, nie oznacza to, że całe postępowanie zostanie skutecznie przeprowadzone.

Ustosunkowując się do zarzutu dowolności i łatwości dokonywania zmian w podziale terytorialnym kraju, prowadzących do pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego

terenów najatrakcyjniejszych majątkowo, Marszałek Sejmu zauważa, że nawet pogorszenie warunków wykonywania zadań nie może odnosić się do domniemania kompetencji. Ponadto zmiany granic mogą również polepszyć wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu raz utworzona wspólnota samorządowa nie może być wartością absolutną, stawianą ponad interes państwa jako całości.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez skarżone przepisy art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKSL Marszałek Sejmu uznał, że obowiązujące przepisy zapewniają drogę sądową, ponieważ rozporządzenia zmieniające granice można badać pod względem ich zgodności z przepisami ustaw, na mocy których zostały wydane oraz z Konstytucją. W ten sposób zostaje zachowana droga kontroli rozporządzeń przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zdaniem Marszałka procedura w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego jest określona odpowiednio, a podstawowe zasady funkcjonowania samorządu, czyli zasada samodzielności gminy i jej prawna ochrona nie gwarantują bytu raz utworzonej gminy. Marszałek uważa, że decyzja w sprawie granic konkretnej jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi o takim ukształtowaniu jej zadań, które pociągałoby za sobą naruszenie sądowej samodzielności gminy.

Marszałek Sejmu wyraził opinię, że przepis art. 3 ust. 1 EKSL nie wprowadza zależności pomiędzy nienaruszalnością terytorium a zdolnością do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi. Na poparcie zaprezentowanej tezy Marszałek przytoczył odpowiednie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11).

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że preambuła Konstytucji formułuje pewne podstawowe zasady działania i organizacji władzy publicznej i nie przyznaje prawa do nienaruszalności granic terytorium samorządu terytorialnego. Ponadto brak możliwości zmiany granic mógłby pozbawić społeczność lokalną zdolności do korzystania w sposób pełny z prawa do kierowania i zarządzania sprawami lokalnymi, a tym samym także samodzielności. Zdaniem Marszałka Sejmu zasada współdziałania władz nie została naruszona, ponieważ aby dokonać zmian granic jednostki samorządu terytorialnego, Rada Ministrów musi przeprowadzić ściśle określoną procedurę i związana jest wymogami wynikającymi z Konstytucji i ustaw szczególnych.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że w trakcie postępowania w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzane są konsultacje z mieszkańcami tych jednostek, których dotyczą zmiany, tym samym zaskarżone przepisy nie naruszają zasady dialogu społecznego.

W odniesieniu do zarzutów wnioskodawców wobec upoważnień ustawowych, Marszałek Sejmu zauważył, że wzorzec konstytucyjny pozwalający na badanie prawidłowości sformułowania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego nie został zamieszczony w *petitum* wniosków. Jednakże odnosząc się do zarzutów wnioskodawców, Marszałek powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie którego wysnuł wniosek, że wytyczne co do treści rozporządzeń normujących tryb postępowania w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego są wystarczająco określone.

5. Pismem z 31 lipca 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. Odnosił się do zarzutów wobec rozporządzeń wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3b ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów zakwestionowane regulacje nie naruszają powołanych wzorców kontroli. Kryteria, jakimi powinna kierować się Rada Ministrów przy ustalaniu i zmianie granic gmin oraz powiatów, zostały określone odpowiednio w art. 4 ust. 3



ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Choć kryteria te, w opinii Prezesa Rady Ministrów, nie zostały zdefiniowane w przepisach prawa, to jednak ich znaczenie można wywieść z innych dziedzin życia, jak socjologia, urbanistyka, infrastruktura, a ich charakter jest instrukcyjny.

Prezes Rady Ministrów nie zgadza się ze stwierdzeniem, że jednostka, której kosztem ma się dokonać poszerzenie obszaru administracyjnego jednostki wnioskującej, jest jedynie biernym uczestnikiem postępowania, którego rola sprowadza się jedynie do wyrażenia opinii w sprawie. Wydanie rozporządzenia zmieniającego granice danej jednostki samorządu terytorialnego musi być poprzedzone uzyskaniem opinii właściwych rad jednostek, których ta zmiana dotyczy, oraz przeprowadzeniem konsultacji społecznych w tym zakresie. Argumenty zawarte w opinii mają taką samą wagę dla organu rozstrzygającego daną zmianę granic, jak argumenty zamieszczone w uzasadnieniu tej zmiany przez jednostkę wnioskującą.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów nieuzasadnione są zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia przez skarżone przepisy art. 163 i art. 165 Konstytucji, ponieważ dokonanie mocą rozporządzenia Rady Ministrów zmiany granic gmin nie narusza kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego oraz nie wpływa na okoliczność, że wszystkie zadania przysługujące organom jednostki samorządu terytorialnego są nadal wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność tej jednostki.

Prezes Rady Ministrów nie podziela również zarzutu, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKSL, ponieważ decyzja w sprawie granic konkretnej jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi o takim ukształtowaniu jej zadań, które pociągałoby za sobą naruszenie sądowej ochrony samodzielności gminy. Ponadto samo dokonywanie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego nie może podlegać sądowej kontroli, gdyż w postępowaniu w sprawie zmiany tych granic nie dochodzi do naruszenia prawem przyznanych uprawnień i kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 3 EKSL Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że przepisy te w żaden sposób nie ograniczają kierowania i zarządzania przez samorząd zasadniczą częścią spraw publicznych i nie zmieniają kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczyć miałyby ewentualne zmiany granic. Ponadto przepisy te nie wykluczają możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Przepisy formułujące upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania zaskarżonych aktów wykonawczych, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, są zgodne z powołanymi przez wnioskodawców wzorcami kontroli, a Rada Ministrów, wydając zakwestionowane akty, działała na podstawie i w granicach wyznaczonych przez obowiązujące przepisy prawa.

Przepisy te nie zawierają upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, obowiązków i uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, których projektowane zmiany granic dotyczą. Dopiero określenie przez Radę Ministrów innych spraw niż wskazane w upoważnieniu ustawowym oznaczałoby naruszenie przepisów Konstytucji. Natomiast obowiązki i uprawnienia uczestników postępowania w sprawie zmiany granic oraz przesłanki, którymi należy kierować się przy dokonywaniu tych zmian, wynikają z przepisów rangi ustawowej.

Prezes Rady Ministrów podkreślił, że przepisy rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin nie przewidują negatywnych skutków przekazania przez wojewodę ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosku w terminie późniejszym niż 30 dni od dnia otrzymania tego wniosku od właściwej rady gminy. Tym samym Wojewoda Podkarpacki, przekazując wniosek wraz ze swoją opinią Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie działał bezprawnie. Prezes Rady Ministrów nie zgadza się również z tezą

wnioskodawców, że przepisy tego rozporządzenia stanowią *lex specialis* do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ rozporządzenie jako akt normatywny wydany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania nie może stanowić *lex specialis* do ustawy.

W odniesieniu do podnoszonej przez wnioskodawców kwestii przeprowadzenia konsultacji, Prezes Rady Ministrów uznał, że wymóg ten został spełniony. Równocześnie przypomniał, że choć wyniki konsultacji stanowią jedno z istotnych kryteriów, jakie brane są pod uwagę przy rozpatrywaniu spraw w omawianym zakresie, to nie są wiążące dla rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów w sprawie wniosku dotyczącego zmiany granic. Następnie Prezes Rady Ministrów przedstawił szereg argumentów i uwarunkowań przemawiających za decyzją o zmianie granic mimo negatywnych wyników konsultacji z mieszkańcami niektórych zainteresowanych gmin.

W opinii Prezesa Rady Ministrów Rada Ministrów, wydając rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, działając na podstawie upoważnienia ustawowego i uwzględniła, wprowadzając kwestionowane zmiany w granicach gmin, okoliczności świadczące o istotnych korzyściach tych zmian na poziomie równoległych struktur samorządu terytorialnego. Wojewoda Podkarpacki w opinii do wniosku o dokonanie zmian granic gmin dokonał analizy skutków finansowych związanych z dokonaniem proponowanych zmian. Z analizy tej wynikało, że gminy, od których zostanie odłączona część terenu, będą nadal miały zdolność wykonywania zadań publicznych.

W odniesieniu do zarzutu braku interesu społecznego przemawiającego za dokonaniem zmian granic gmin, Prezes Rady Ministrów, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że zasadną przesłanką wszczęcia postępowania na wniosek zainteresowanej gminy jest publiczny interes lokalny związany z polepszeniem sytuacji społeczno-terytorialnej tej gminy, a zarazem nieskutkujący uniemożliwieniem lub drastycznym pogorszeniem warunków działania drugiej gminy.

6. Prokurator Generalny zajął stanowisko w tej sprawie w piśmie z 6 grudnia 2007 r. Uznał, że art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym są zgodne:

- z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- z art. 165 Konstytucji,
- z art. 3 i art. 11 EKSL

oraz nie są niezgodne z art. 163 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego rozporządzenie w sprawie ustalania granic powiatów oraz rozporządzenie w sprawie ustalania granic gmin są zgodne:

- z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości,
- z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92 i art. 165 Konstytucji,
- z art. 3 i art. 11 EKSL,

oraz nie są niezgodne z art. 163 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny uznał, że § 1 pkt 2 lit. d oraz § 3b rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast są zgodne:

- z art. 2, art. 7 i art. 15 Konstytucji,
- z art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, 3 i 5, art. 4b ust. 1-3 w związku z art. 4a ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym

oraz nie są niezgodne z:

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

– art. 9, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji, a także z art. 3 EKSL,

– z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 4, art. 4a ust. 1 i art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym,

– z art. 3-3b ustawy o samorządzie powiatowym.

Prokurator Generalny, w odniesieniu do wniosków Rady Gminy Boguchwała oraz Rady Powiatu Rzeszowskiego, uznał zarzuty naruszenia przez Radę Ministrów procedury zmiany granic gmin i powiatu, polegające głównie na pominięciu interesów społeczności lokalnych, za niezasadne. Zmiana granic powiatu rzeszowskiego oraz gminy Boguchwała nastąpiła na podstawie wniosku Rady Miasta Rzeszów, tym samym do procedury zmiany tych granic nie ma zastosowania art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ odnosi się do trybu zmiany granic gmin, przeprowadzonej z inicjatywy własnej Rady Ministrów. Ponadto w rozporządzeniu z 26 lipca 2005 r. dokonane zmiany nie dotyczyły nadania jednostce samorządu terytorialnego statusu miasta ani też nie dokonano zmiany nazwy czy siedziby władz gminy, dlatego nie mogły mieć zastosowania wytyczne zawarte w art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, czyli jest to nieadekwatny wzorzec kontroli, podobnie jak art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 4a ust. 1 tej samej ustawy.

Natomiast w odniesieniu do zarzutów sprzeczności § 1 pkt 2 lit. d oraz § 3 rozporządzenia z 26 lipca 2005 r. z ustawą o samorządzie powiatowym (art. 3-3b) wnioskodawcy pominęli argumentację wskazującą na ewentualne naruszenie tych przepisów. Powołane jako wzorce kontroli art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym odnoszą się do trybu przygotowania rozporządzenia przenoszącego z jednego powiatu do drugiego przynajmniej jedną całą gminę. Dla dokonania zmian, jakie wprowadził zakwestionowany przepis rozporządzenia z 26 lipca 2005 r., właściwa jest tylko procedura ustawy o samorządzie gminnym, co prowadzi do uznania wzorców z ustawy o samorządzie powiatowym za nieadekwatne.

Przepis § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania granic gmin, stanowiący, iż właściwy wojewoda, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku, przekazuje ten wniosek wraz ze swoją opinią ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, nie jest *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Twierdzenie wnioskodawców sugerujące bezprawne działanie wojewody, polegające na przekazaniu wniosku w terminie późniejszym, należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznać za bezpodstawne, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje negatywnych skutków przekroczenia tego terminu.

W odniesieniu do zarzutów wnioskodawców dotyczących wymogu przeprowadzenia konsultacji, wymóg ten, w ocenie Rady Ministrów, został spełniony. Argumenty przemawiające za dokonaniem zmian granic, pomimo protestów niektórych gmin, zostały przedstawione w piśmie Rady Ministrów z 31 lipca 2007 r.

Z uwagi na brak dostatecznych dowodów potwierdzających, że dokonane zmiany spowodowały lub spowodują istotne pogorszenie warunków działania gmin Krasne i Boguchwała, Prokurator Generalny uznał zarzuty wnioskodawców w odniesieniu do wzorców kontroli zawartych w art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym za niezasadne.

W opinii Prokuratora Generalnego Rada Ministrów, działając na podstawie upoważnienia ustawowego, nie naruszyła zasady legalności wyrażonej w art. 7 Konstytucji oraz zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzonej z art. 2 Konstytucji w części obejmującej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W odniesieniu do zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 26 lipca 2005 r., Prokurator Generalny uznał nieadekwatność wzorca zawartego w art. 16 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak naruszenia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego przez

zmianę granic tych jednostek. Podobnie art. 31 ust. 3 Konstytucji został uznany przez Prokuratora Generalnego za nieadekwatny do kontroli konstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ wzorzec ten odnosi się do wolności i praw człowieka, nie zaś do uprawnień jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego dokonane przez Radę Ministrów zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego nie ograniczają kierowania i zarządzania przez samorządy zasadniczą częścią spraw publicznych, przez co art. 3 EKSL jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, podobnie jak art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

W stosunku do rozporządzeń z 9 sierpnia 2001 r. Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawcy nie podali zasadnych argumentów na poparcie zarzutu niezgodności tych aktów ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Prokurator Generalny uważa, że dokonane mocą rozporządzenia zmiany granic gmin nie naruszają kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż wydanie takiego rozporządzenia nie zmienia faktu, że wszystkie zadania przysługujące organom jednostki samorządu terenowego są nadal wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność tejże jednostki. Tym samym uznał art. 163 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów.

W opinii Prokuratora Generalnego dokonywanie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego nie może podlegać sądowej kontroli, ponieważ w takim postępowaniu w sprawie zmiany granic nie dochodzi do naruszenia prawem przyznanych uprawnień i kompetencji danej jednostki, tym samym kwestionowane przepisy ustaw samorządowych oraz rozporządzenia wykonawcze dotyczące trybu postępowania w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego nie naruszają art. 165 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

Prokurator Generalny uznał również, że art. 4-4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3-3b ustawy o samorządzie powiatowym są zgodne z art. 3 EKSL, ponieważ w żadnej mierze nie ograniczają kierowania i zarządzania przez samorząd terytorialny zasadniczą częścią przysługujących mu zadań publicznych i nie zmieniają kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczy zmiana granic.

W odniesieniu do zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów z preambułą do Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że we wstępie do Konstytucji nie zostało sformułowane prawo do nienaruszalności granic jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto nie została naruszona zasada współdziałania władz i dialogu ze względu na procedurę przewidującą system konsultacyjno- opiniodawczy.

## II

Na rozprawie 8 kwietnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego uczyniono przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym), odnoszące się do procedury zmian granic jednostek samorządu terytorialnego, wraz z wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi (rozporządzenie Rady Ministrów

z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach; Dz. U. Nr 86, poz. 943, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania granic gmin; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach; Dz. U. Nr 86, poz. 944, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania granic powiatów; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta; Dz. U. Nr 141, poz. 1185, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast lub rozporządzenie z 26 lipca 2005 r.). Wnioskodawcy wskazują, że określona w zaskarżonych przepisach procedura pozbawia możliwości zweryfikowania poprawności tego procesu w postępowaniu sądowym, co z kolei prowadzi do naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

2. Mimo że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ustaw samorządowych stanowiły już przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia z uwagi na zasadę *ne bis in idem* (zob. postanowienie z 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86 i cytowane tam orzecznictwo wcześniejsze). W rozpoznawanej sprawie zostały przedstawione nowe, dotychczas niepodnoszone zarzuty niekonstytucyjności, a to wyłącza możliwość powołania się na zasadę *ne bis in idem*.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wypowiedział się już w sprawie procedury zmian granic jednostek samorządu terytorialnego w związku z badaniem jej zgodności z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, dlatego odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie kontroli zgodności z tymi wzorcami. Choć dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dotyczyło innych niż wskazane we wnioskach wzorców konstytucyjnych, to argumentacja przedstawiona w orzeczeniach Trybunału jest dla rozpatrywanej sprawy pomocna i godna przypomnienia.

3. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego procedura zmian w podziale terytorialnym zawiera uregulowania służące zagwarantowaniu praw podmiotów, których zmiany te dotyczą.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/02 (z 10 grudnia 2002 r., OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92) podkreślono, że Konstytucja z 1997 r. wprowadziła autonomiczne rozumienie występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji powiązał zagadnienie pojęcia podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego – „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Zasadniczy podział administracyjny państwa ma być więc dokonywany dla celów samorządu terytorialnego, nie zaś dla celów administracji rządowej, jak to miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, na co zwrócono uwagę w doktrynie prawnej (por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 64). Zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i musi zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zasadniczy podział terytorialny ustalony według wskazanych kryteriów ma określać ustawa (art. 15 Konstytucji).

Przepisy ustaw samorządowych zawierają ogólne zasady dotyczące zmian w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia poszczególnych, konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym zawierają upoważnienia do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalenia ich granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalenia i zmiany nazw gmin oraz siedziby ich władz. W wytycznych dotyczących treści rozporządzeń ustawodawca wskazuje, 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. Ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydania rozporządzeń w sposób ograniczający arbitralność działania władzy wykonawczej, co ma przecież istotny sens gwarancyjny.

Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 5 listopada 2001 r. (sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247) zwrócił uwagę, że art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym w sposób jasny i precyzyjny – co wzmacnia i zabezpiecza prawa zainteresowanych podmiotów – dookreślają i precyzują zasady zmiany granic gmin i powiatów. Ułatwia to wykładnię przepisów zawierających delegację do wydania stosownego rozporządzenia przez Radę Ministrów, czyli art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednio art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Trybunał Konstytucyjny w powyższym orzeczeniu podkreślił, że wszystkie te przepisy tworzą system szczegółowo określonych zasad proceduralnych tworzenia, łączenia i znoszenia gmin i powiatów oraz ustalania ich granic.

Ustawodawca przekazał do uregulowania aktem wykonawczym szczegóły zmian obszaru jednostek samorządu terytorialnego. W opinii Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/02 nie jest racjonalne, aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego już podziału terytorialnego. Ustawodawca unormował reguły, a konkretne decyzje pozostawił Radzie Ministrów. Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 171 Konstytucji, jest (obok wojewodów) organem nadzoru nad samorządem terytorialnym z punktu widzenia legalności jego działania. Ustalenie granic nie może być uważane za funkcję nadzorczą. Wskazane jest jednak, aby to Rada Ministrów decydowała o przebiegu granic, biorąc pod uwagę wytyczne ustawodawcy, które precyzyjnie nawiązują do treści art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Procedura zmian w podziale terytorialnym przewiduje zatem istotne mechanizmy i instytucje gwarancyjne. Polegają one w szczególności na tym, że wydając na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym rozporządzenie, Rada Ministrów zobowiązana jest do wypełnienia kryteriów odnoszących się do dyrektyw uwzględniania zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego ustalanego obszaru gminy. Przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i art. 4b) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych.

Podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Jak trafnie wskazują przedstawiciele doktryny podział nieodpowiadający zmienionym warunkom staje się hamulcem rozwoju (por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22). Z natury rzeczy zmiany granic wiążą się z kolizją „poziomych” interesów, co musi prowadzić do stworzenia niezbędnych mechanizmów rozstrzygnięcia tego

rodzaju konfliktów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. U 1/01, ustawodawca, mając na uwadze to, że zmiana granic dokonuje się często w warunkach sporu, słusznie zdecydował o nieprzekazaniu prawa do ostatecznego ustalenia granic organom samorządu terytorialnego. Także i to rozwiązanie służy zagwarantowaniu praw samorządu terytorialnego, ponieważ zapobiega niekorzystnym następstwom długotrwałego prowadzenia sporów o kształt podziału terytorialnego.

4. Art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz analogiczne przepisy ustawy o samorządzie powiatowym określają zasady dokonywania przez Radę Ministrów zmian w podziale terytorialnym. W doktrynie wskazano, że art. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera w swej treści zarówno normę kompetencyjną, jak i delegacyjną; ma też charakter instrukcyjny (zob. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 78 i n.). Zarówno art. 4a jak i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter szczegółowych instrukcji określających wymagania, jakie muszą zostać spełnione, aby Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie.

Kompetencje Rady Ministrów w zakresie dokonywania zmian w podziale terytorialnym wynikają z jej obowiązków związanych z racjonalnym kształtowaniem tego podziału, przy czym przedstawiciele doktryny nie są jednomyślni co do tego, że zagadnienia podziału terytorialnego mają charakter spraw ogólnokrajowych (por. tamże).

Jednakże niezależnie od sygnalizowanego zróżnicowania opinii ustawodawca jest konstytucyjnie umocowany do tego, by – jak stanowi art. 163 Konstytucji – zastrzec konkretne zadania publiczne dla organów innych władz publicznych aniżeli samorząd terytorialny. Czyniąc tak w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, ustawodawca nie narusza Konstytucji, ale wykonuje jej postanowienia. Z art. 163 Konstytucji, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 163 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki t. IV, Warszawa 2005, s. 1). Nie oznacza to, że Rada Ministrów nie może dokonać zmian w podziale terytorialnym według zasad określonych przez ustawodawcę i zgodnych z Konstytucją. A zatem przyznanie w ustawach Radzie Ministrów kompetencji do dokonywania zmian w podziale terytorialnym na zasadach w ustawach tych określonych jest zgodne z art. 163 Konstytucji, który dopuszcza taką możliwość.

Zarzut uprzywilejowania gminy inicjującej postępowanie dla własnej korzyści wbrew stanowisku innych gmin i ich interesom nie jest trafny, ponieważ brak podstaw do twierdzenia, „ iż zaskarżone przepisy umożliwiają Radzie Ministrów zmianę granic gminy na korzyść gminy inicjującej postępowanie wbrew stanowisku innych zainteresowanych gmin” (wyrok z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85). Rada Ministrów uwzględni bowiem wnioski o zmianę granic terytorialnych gmin, jeśli dokonanie takiej zmiany jest konieczne, gdyż stabilność granic gmin jest konstytucyjnie chroniona.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL lub Karta) stanowi w art. 3, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Kwestionowane przez wnioskodawców przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym są zgodne z art. 3 EKSL, ponieważ określają warunki uczestnictwa społeczności lokalnych w dokonywaniu zmian w podziale terytorialnym. Warunki te nie odpowiadają oczekiwaniom wnioskodawców, jednakże Karta nie wyklucza tego rodzaju

sytuacji. Art. 3 EKSL stanowi zarazem, że prawo samorządu terytorialnego realizowane jest przez rady, co nie wyklucza możliwości bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli „ustawa dopuszcza takie rozwiązanie”. Kwestionowane przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym są zgodne z wymaganiami Karty, ponieważ dopuszczają przeprowadzanie konsultacji w sprawach dotyczących zmian w podziale terytorialnym. Niezależnie od krytyki istniejących w tym zakresie rozwiązań (por. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 78 i n.) ich skonstruowanie w ustawie odpowiada standardowi przewidzianemu w Karcie.

Zarówno z punktu widzenia art. 163 Konstytucji, jak też art. 3 EKSL, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym; w praktyce często dochodzi do konfrontacji interesów poszczególnych gmin z interesem publicznym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1-3, art. 4a, i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz analogiczne przepisy ustawy o samorządzie powiatowym są zgodne z art. 163 Konstytucji oraz art. 3 EKSL.

5. Wnioskodawcy nie wykazali, że skoro wynik konsultacji nie wiąże Rady Ministrów, to przewidziany przez zaskarżone przepisy obowiązek konsultacji ma charakter wyłącznie fakultatywny. Tym samym zarzut ignorowania zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości nie jest trafny. Wynik konsultacji, zwłaszcza w postępowaniu wszczynanym na wniosek zainteresowanej gminy, ma znaczenie nie tylko polityczne, ale i prawne – konsultacje są nieodzowną przesłanką zmian. Wyniki konsultacji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych” gmin, ale także stosunek do spornego terytorium. Trybunał Konstytucyjny wskazał, w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 1/03, że w sprawie spornej między gminami, wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie znaczy to jednak, że wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia wniosku gminy inicjującej postępowanie. „Trudno sobie wyobrazić, by konsultacje w tego rodzaju postępowaniu mogły mieć większą doniosłość prawną. Wiążący charakter konsultacji znosiłby sens postępowania, gdyż prowadziłyby 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” (zob. wyrok o sygn. K 1/03).

Konstytucyjna zasada współdziałania władz i dialogu społecznego nie oznacza niemożności rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot debaty czy sporu. To właśnie rozwiązanie problemu jest zarówno celem prowadzenia dialogu, jak i współdziałania władz. Zastosowane w Konstytucji pojęcie „władza” odnosi się do podmiotu dysponującego zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa. Rozwiązania ustawowe dotyczące dialogu i współdziałania powinny zatem stwarzać przesłanki równoważenia demokratyzmu i efektywności. Mechanizm podejmowania decyzji nie może być jednak tak ukształtowany, by w sytuacji konfliktu, była zapewniona przewaga tylko jednej ze stron albo by Rada Ministrów była pozbawiona zdolności wypełniania nałożonego na nią w art. 146 Konstytucji obowiązku prowadzenia polityki wewnętrznej.

Konstytucyjna zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów. Konflikty i różnice interesów będące przesłanką zmian w podziale terytorialnym



stanowią przykład sytuacji, w której niezbędne jest działanie centralnego organu państwa, który ma obowiązek dokonania koniecznych zmian w interesie dobra wspólnego. Kwestionowane przez wnioskodawców przepisy nie tylko zatem nie naruszają zasady pomocniczości, ale są nieodzowną konsekwencją i potwierdzeniem tej zasady, ponieważ tworzą mechanizm umożliwiający jej zastosowanie.

6. Przedmiotem wniosku jest również ocena zgodności art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz analogicznych przepisów ustawy o samorządzie powiatowym z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

Art. 165 ust. 2 Konstytucji stanowi, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W myśl art. 11 EKSL społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Kwestionowane przepisy nie przewidują drogi sądowoadministracyjnej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje wniosek, nie ma możliwości zweryfikowania poprawności procesu zmiany granic gmin w postępowaniu sądowym. Art. 165 ust. 2 Konstytucji statuuje ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta dotyczy wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność danej jednostki, a także zadań zleconych i polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności” (wyrok z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że decyzja w sprawie granic konkretnej jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi o takim ukształtowaniu jej zadań, które pociągałoby za sobą naruszenie ochrony sądowej samodzielności gminy.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może doznawać ograniczeń, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, że zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona jej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (zob. wyrok z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada samodzielności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą w sprawowaniu władzy (w zakresie określonym przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności). Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak aby nie mogło być interpretowane rozszerzająco. Nie może być ona także nadmierna, a więc nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie (zob. wyrok z 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 19).

W doktrynie podkreślono, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w ich odrębnej osobowości prawnej oraz w swobodzie wykonywania uprawnień

podczas realizacji zadań publicznych (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 165 Konstytucji RP, op. cit.). Oba te aspekty samodzielności podlegają ochronie sądowej, co oznacza, że sądy powinny „uznać wszelkie konsekwencje (...) odrębnej osobowości prawnej, a także stać na straży wskazanej swobody w procesie realizacji zadań publicznych (...). Ukształtowanie konkretnych uprawnień sądowych w tym zakresie oraz stosownej procedury jest zadaniem ustawodawcy” (tamże). Nie ulega wątpliwości, że swoboda w procesie realizacji zadań publicznych przez gminę czy powiat jest zasadniczo uzależniona od granic tych jednostek. W doktrynie podkreślono także, że „art. 165 przesądza już, że samym jednostkom samorządu powinna być przyznana czynna legitymacja sądowa”, a „samodzielne jednostki samorządu terytorialnego muszą posiadać możliwość własnego dochodzenia swych praw przed sądami. Wspomniane sądy to przede wszystkim sądy powszechne, choć celowym może tu być angażowanie również sądów administracyjnych” (tamże). Komentatorzy podkreślają także, iż umieszczenie w art. 165 ust. 2 „gwarancji samodzielności może spowodować uznanie, że ochronie sądowej podlega tylko samodzielność jednostek samorządu związana z osobowością prawną. Takie wnioskowanie byłoby jednak nieuzasadnione, chociaż istotnie właściwsze byłoby umieszczenie gwarancji sądowej ochrony samodzielności samorządu już w art. 163. Ochrona sądowa oznacza zarówno sądownictwo administracyjne, jak i cywilne” (zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 258).

Art. 165 ust. 2 Konstytucji przewiduje zatem swego rodzaju domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak charakteru absolutnego, a zatem do ustawodawcy należy dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności wynikającego z konstytucyjnych i ustawowych granic zakresu działania samorządu. Granicą respektowania odrębności interesów wspólnot samorządowych pozostaje dobro wspólne i interes publiczny podlegające ochronie zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju państwa. Ustawodawca, stosownie do kwestionowanych przez wnioskodawców postanowień ustaw samorządowych, określił rolę władzy wykonawczej w procesie kształtowania podziału terytorialnego zgodnie z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem właściwości Rady Ministrów. W kompetencjach ustawodawcy jest regulowanie – w granicach odpowiedzialności przed wyborcami – zakresu samodzielnego działania samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnej zasady jednolitości państwa. Sądowej ochronie może podlegać to, co mieści się w zakresie właściwości samorządu terytorialnego ukształtowanym w Konstytucji i ustawach. Zakres ten i odpowiadające mu formy sądowej ochrony – w granicach wyznaczonych przez zasadę jednolitości państwa – mogą być poszerzone przez ustawodawcę. Trybunał Konstytucyjny jednak nie może tego zakresu kształtować w swoim orzecznictwie.

To znaczy, że art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz analogiczne przepisy ustawy o samorządzie powiatowym są zgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

7. Zarzuty dotyczące niezgodności z Konstytucją, prawem międzynarodowym, ustawami: gminną i powiatową, rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów z 9 sierpnia 2001 r. oraz z 26 lipca 2005 r., nie zostały przez wnioskodawców udowodnione.

Argumenty wnioskodawców sprowadzają się do stwierdzenia, że rozporządzenia nie określają trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawie zmiany granic, nie stanowią o rozpoczęciu procedury zmiany granic, nie określają obowiązków i uprawnień uczestników postępowania, zakładają czynny udział w postępowaniu jednostki inicjującej zmianę, pozwalają Radzie Ministrów na dowolność w dokonywaniu zmian, naruszają kompetencje organów samorządowych i zasadę sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy dokonują ogólnej krytyki rozporządzeń w oderwaniu od ich

charakteru wyznaczonego przez treść przepisów upoważniających do wydania tych aktów. Należy podkreślić, że stosowne ustawy zawierają upoważnienie do wydania przepisów dotyczących trybu postępowania przy składaniu wniosków. Krytyka rozporządzeń dokonana bez uwzględnienia treści upoważnienia do ich wydania nie stanowi dowodu niezgodności tych aktów wykonawczych z przepisami wyższego rzędu. Wnioskodawcy nie udowodnili, że określenie w rozporządzeniu kompetencji Rady Ministrów do dokonywania zmian w podziale terytorialnym narusza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Kompetencje Rady Ministrów w tym zakresie wynikają przecież z Konstytucji oraz ustaw, przy czym art. 163 Konstytucji ustanawia domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie części, a nie całości zadań publicznych. Nie wskazano również, na czym polega naruszenie przez przepisy przedmiotowych rozporządzeń zasady sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, skoro w istniejącym stanie prawnym dokonywanie zmian w podziale terytorialnym leży w kompetencjach Rady Ministrów na mocy rozwiązań ustawowych, korzystających z domniemania zgodności z Konstytucją. Wnioskodawcy nie przeprowadzili – ze wskazaniem na postanowienia zaskarżonych rozporządzeń – dowodu obalającego twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, że realizowane jest prawo społeczności lokalnych do odwołania się na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej w sposób realizujący dyspozycję art. 11 EKSL (zob. wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11). Nie wykazali również, że kwestionowane rozporządzenia uniemożliwiają dokonanie oceny zgodności z Konstytucją rozporządzeń zmieniających granice jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec braku uzasadnienia stanowiska wnioskodawców Trybunał postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), umorzyć postępowanie w powyższym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Rozporządzenia dokonujące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego kwestionowane w niniejszej sprawie mają szczególny charakter. W odniesieniu do tych rozporządzeń ocena konstytucyjności łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (zob. wyrok z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23). Niezbędne jest zatem zachowanie w tej mierze koniecznej powściągliwości sędziowskiej. Mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określanymi w doktrynie jako „rozporządzenia” różniące się od rozporządzeń „klasycznych”, przewidzianych w art. 87 i art. 92 Konstytucji. Owe „rozporządzenia”, stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń „klasycznych” tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 87 i n.). Zarazem jednak rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

Aby rozstrzygnąć niniejszą sprawę konieczne jest odróżnienie oceny praktyki, co nie należy do Trybunału Konstytucyjnego, od oceny pierwiastka normatywnego, których konkretyzacją są zaskarżone rozporządzenia. Skoro w niniejszej sprawie konstytucyjność

odpowiednich norm ustaw samorządowych wyznaczających normatywność tych rozporządzeń nie została skutecznie zakwestionowana, to okoliczność ta nie jest bez znaczenia dla ostatecznej oceny owych rozporządzeń.

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie – pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Konieczne jest zatem umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów wobec kwestionowanych rozporządzeń dokonujących zmian w podziale terytorialnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

9. Liczba wniosków wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z dokonywanymi zmianami w podziale terytorialnym wskazuje, że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm nie spełnia oczekiwań podmiotów biorących udział w tym procesie. Zarówno to zjawisko, jak i wątpliwości przedstawicieli doktryny prawnej wskazują na pewne nieprawidłowości wynikające bądź z samych przepisów, bądź ze sposobu ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny, w świetle przedstawionych przez wnioskodawców argumentów, nie znalazł jednak podstaw do uznania kwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.