

75/5/A/2009

POSTANOWIENIE

z dnia 12 maja 2009 r.

Sygn. akt S 3/09

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Marek Mazurkiewicz

Andrzej Rzepliński

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

w związku z wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (Dz. U. Nr 63, poz. 532) stwierdzającym, że:

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.) są zgodne z:

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

b) 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.);

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, ze zm.) są zgodne z:

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

b) art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 4 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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **zasygnalizować Sejmowi potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic.**

UZASADNIENIE

1. Rozwiązania prawne dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego mogą budzić wątpliwości, mimo że Trybunał Konstytucyjny nie uznał kwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne. Wprawdzie przepisy te mieszczą się w standardach konstytucyjnych, ale sposób ich stosowania wywołuje protesty jednostek samorządu terytorialnego. Zjawisko to może wskazywać na potrzebę poszukiwania przez

ustawodawcę rozwiązań wprowadzających bardziej skuteczne mechanizmy, które zabezpieczałyby jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic.

Procedura rozstrzygania o podziale terytorialnym nie powinna powodować zacierania granicy między stanowieniem a stosowaniem prawa. Ponadto mechanizm ten powinien być skonstruowany w sposób gwarantujący zastosowanie w odniesieniu do tych zmian konsekwencji zasady decentralizacji i zarazem zapewniający pełną realizację sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Zbyt częste zmiany podziału terytorialnego państwa mogą destabilizować gminy i stwarzać przeszkody w ich harmonijnym rozwoju, który wymaga pewności co do granic jednostki samorządu terytorialnego. W państwie, które ma już za sobą fundamentalne zmiany ustrojowe, wydaje się pożądane wprowadzenie zasady stabilności granic gmin. Ich zmiany powinny być wyjątkiem i podlegać szczególnym rygorom.

2. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono już, że postanowienia zawarte w przepisach art. 4 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) i art. 3 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) należy traktować jako wytyczne treściowe dla tak szczególnego rodzaju rozporządzeń jak rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin oraz powiatów. Należy przypomnieć, że rozporządzenia, o których mowa, są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. Materia rozstrzygnięć powoduje, że wytyczne treściowe do wydawania rozporządzeń mają charakter raczej kierunkowy, tzn. wskazujący na potrzebę ochrony pewnych dóbr przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic. Wytyczne te kształtują treść rozporządzenia będącego zarazem konkretnym rozstrzygnięciem.

W doktrynie prawnej zwrócono uwagę, iż decyzje w sprawach dotyczących podziału terytorialnego „Rada Ministrów podejmuje w formie rozporządzenia” (zob. *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 63). Spostrzeżenie to odpowiada rzeczywistości, ponieważ mamy do czynienia z konkretnymi rozstrzygnięciami, którym nadano jedynie formę rozporządzeń.

Podstawą wydania rozporządzenia może być, jak wiadomo, tylko szczegółowe upoważnienie ustawowe, zawierające określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz szczegółowe wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Tymczasem ustawodawca, konstruując model zmian podziału terytorialnego, wskazał organ właściwy do wydawania wielu rozporządzeń w podobnych, ale przecież nie identycznych sprawach. Zarazem też sformułował w ustawie wytyczne mające znaleźć zastosowanie do wszystkich podobnych, ale nie identycznych przypadków. Rozporządzenia mogą być wydawane tylko w celu wykonania ustawy – w tym przypadku o samorządzie gminnym lub powiatowym, nie powinny też zawierać treści konkurencyjnych i autonomicznych w stosunku do ustawy. Jednakże upoważnienie do wydania rozporządzeń dotyczących zmian w podziale terytorialnym jest w obu ustawach na tyle ogólne, że wymagania dotyczące wykonawczego charakteru rozporządzenia okazują się trudne do spełnienia. Skoro każda zmiana podziału terytorialnego jest inna i każda ma postać rozporządzenia, to każde z tych rozporządzeń powinno być wydane na podstawie odrębnego szczegółowego upoważnienia ustawowego. W istocie tego rodzaju rozporządzenie ma formę hybrydową: zawiera element decyzji Rady Ministrów oraz element aktu normatywnego. Akt ten jako rozporządzenie może podlegać kontroli konstytucyjności. Nadanie decyzji Rady Ministrów formy aktu normatywnego prowadzi do zatarcia granicy między stosowaniem prawa a jego tworzeniem. Trybunał

Konstytucyjny zwracał uwagę na konieczność wyraźnego rozgraniczania tych sfer w uzasadnieniu wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141).

Należy ponadto podkreślić, że ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących zmian podziału terytorialnego (art. 3b ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), a tym samym dopuścił możliwość wydawania rozporządzenia w sprawie zmian podziału terytorialnego przez Radę Ministrów nie tylko na podstawie ustawy, ale także na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, co może budzić wątpliwości z punktu widzenia sformułowań art. 92 Konstytucji, z których wynika zakaz tworzenia tzw. upoważnień kaskadowych (por. *op.cit.*, s. 64).

3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał (zob. np. uzasadnienie wyroku z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11) na szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, o którym mowa w art. 16 Konstytucji, nie jest jednak prawem absolutnym. Samorząd nie istnieje sam dla siebie. Ma służyć lepszej realizacji praw jednostek, ale też stanowi istotną część władzy publicznej, a więc podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji); ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Obowiązkiem ustawodawcy jest spowodowanie, by ustrój terytorialny państwa, czyli „struktura, organizacja, zadania i kompetencje organów władz publicznych działających w jednostkach podziału terytorialnego państwa, a zatem na niższym szczeblu niż poziom władz ogólnokrajowych” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 26), w jak największym stopniu zapewniał decentralizację władzy publicznej. Dotyczy to także organizacji zmian podziału terytorialnego. Zarazem jednak konieczne jest zagwarantowanie istnienia wpływu naczelnych organów władzy wykonawczej na organy terenowe, co znajduje wyraz we wskazaniu w art. 152 Konstytucji wojewodów jako przedstawicieli Rady Ministrów (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 15 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. 4, s. 5). Stanowisko przedstawicieli doktryny prawnej, w sprawie zasadności przyznania Radzie Ministrów kompetencji dotyczących kształtowania podziału terytorialnego, nie jest jednolite; wyrażono także pogląd, że uprawnienia Rady Ministrów w tym zakresie naruszają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (zob. np. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 80).

Ponadto zasada pomocniczości (subsydiarności) zawarta w preambule Konstytucji nakazuje, by organy centralne podejmowały działania w taki sposób, by sprzyjało to umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot, zwiększając zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.), stanowi w art. 4 ust. 3, że „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

W świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego decentralizacja polega na tym, że „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości

obywatela”. Oba te warunki (skuteczność i bliskość władzy samorządowej) trzeba więc traktować łącznie.

4. Rozwiązania obecnie obowiązujące spełniają – jak to już wskazano poprzednio – wymagania Konstytucji. Nie znaczy to jednak, że nie jest możliwe i uprawnione poszukiwanie takiego modelu przekształceń podziału terytorialnego, który będzie lepiej służył wartościom konstytucyjnym. Wydaje się celowe rozważenie nadania rozstrzygnięciom o zmianach podziału terytorialnego postaci aktów wydawanych przez wojewodów. Akty te mogłyby stanowić przedmiot kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, a jednocześnie Rada Ministrów nie byłaby pozbawiona możliwości wpływania na te rozstrzygnięcia. Zasluguje także na rozważenie poddanie kontroli sądu administracyjnego procesu opiniowania zmian podziału terytorialnego przed wydaniem rozporządzenia przez Radę Ministrów.

Ponadto, jak wykazała rozprawa, dokonywane zmiany w podziale terytorialnym państwa budzą kontrowersje i wywołują niezadowolenie w dotkniętych nimi jednostkach samorządu terytorialnego. W związku z tym pożądane byłoby również doskonalenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organem decydującym o zmianach granic ich terytorium. Współdziałanie to nie może jednak prowadzić do paraliżu procedury zmian terytorialnych.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażony w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 24/02 pogląd, że ustrój demokratyczny charakteryzuje wielość rozwiązań systemowych i organizacyjnych będących urzeczywistnieniem jego zasad. W państwie demokratycznym, w konstytucyjnie ustalonych granicach, nie ma rozwiązań jedynie słusznych. Za swoje rozstrzygnięcia, w tym również związane z tworzeniem prawa, ustawodawca ponosi odpowiedzialność przed wyborcami, których poparcie jest miernikiem politycznej słuszności działań podejmowanych przez członków izb prawodawczych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.