

**Komunikat prasowy po rozprawie dotyczącej zmiany granic gmin i powiatów.**

Zmiany granic gmin i powiatów są zgodne z konstytucją.

**8 kwietnia 2009 r. o godz. 9.30 Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał połączone wnioski Rady Gminy Sicienko, Rady Gminy Osielsko, Rady Powiatu Rzeszowskiego, Rady Gminy Boguchwała, Rady Powiatu Bydgoskiego dotyczące zmiany granic gmin i powiatów.**

**Trybunał orzekł, że**

**- art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym są zgodne z art. 163 i art. 165 ust. 2 konstytucji oraz z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.**

**- art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym są zgodne z art. 163 i art. 165 ust. 2 konstytucji, oraz z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.**

**W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

Zgodnie z konstytucją ustawodawca może 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 konstytucji wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym. Nie oznacza to, że Rada Ministrów nie może dokonać zmian w podziale terytorialnym według zasad określonych przez ustawodawcę i zgodnych z konstytucją. Przyznanie w ustawach Radzie Ministrów kompetencji do dokonywania zmian w podziale terytorialnym na zasadach w ustawach tych określonych jest zatem 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 jest podstaw do twierdzenia, że zaskarżone przepisy umożliwiają Radzie Ministrów zmianę granic gminy na korzyść gminy inicjującej postępowanie wbrew stanowisku innych zainteresowanych gmin.

Uwzględnienie przez Radę Ministrów wniosku o zmianę granic terytorialnych gmin musi być poparte koniecznością dokonania takiej zmiany w konfrontacji z chronioną konstytucyjnie stabilnością granic gmin.

Kwestionowane przez wnioskodawców przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym są zgodne z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, 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. Ponadto kwestionowane przepisy dopuszczają przeprowadzanie konsultacji w sprawach dotyczących zmian w podziale terytorialnym, co też jest zgodne z Kartą. Niezależnie od krytyki istniejących w tym zakresie rozwiązań ich skonstruowanie w ustawie odpowiada standardowi przewidzianemu w Karcie.

Zarówno z punktu widzenia art. 163 konstytucji, jak też art. 3 Karty, 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 mamy do czynienia z konfrontacją interesów poszczególnych gmin w odniesieniu do interesu publicznego.

Kwestionowane przepisy nie przewidują drogi sądowoadministracyjnej do ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy wskazują, że 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. 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. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że decyzja w sprawie granic konkretnej

jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi o takim ukształtowaniu jej zadań, które pociągałoby za sobą naruszenie ochrony sądowej samodzielnosci gminy.

Zdaniem TK samodzielnosc jednostek samorządu terytorialnego może doznawać ograniczeń. Ochrona jej wartosci nie może wykluczać, lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielnosc ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielnosc samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielnosc w państwie jednolitym by się realizowała.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada samodzielnosci oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą w sprawowaniu władzy (w zakresie określonym przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielnosci). Wszelka ingerencja w sferę samodzielnosci samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak aby nie mogło być interpretowane rozszerzająco. Nie może być ona także nadmierna, co oznacza, że nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie.

Art. 165 ust. 2 konstytucji przewiduje swego rodzaju domniemanie sądowej ochrony samodzielnosci jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielnosc jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak charakteru absolutnego, a zatem do ustawodawcy należy dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielnosci 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. Ustawodawca ma kompetencje - w granicach odpowiedzialności przed wyborcami - do regulowania 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.

Trybunał postanowił skierować do Sejmu sygnalizację dotyczącą potrzeby podjęcia poszukiwań rozwiązań prawnych w celu znalezienia skutecznych mechanizmów zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochylnymi zmianami ich granic.

Rozprawie przewodniczył wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Janusz Niemcewicz, a sprawozdawcą był prezes TK Bohdan Zdziennicki .

**Wyrok jest ostateczny, a jego **sentencja** podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.**

**Komunikat prasowy przed rozprawą dotyczącą zmiany granic gmin i powiatów.**

**8 kwietnia 2009 r. o godz. 9.30 Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpozna połączone wnioski Rady Gminy Sicienko, Rady Gminy Osielsko, Rady Powiatu Rzeszowskiego, Rady Gminy Boguchwała, Rady Powiatu Bydgoskiego dotyczące zmiany granic gmin i powiatów.**

**Rada Gminy Sicienko i Rada Gminy Osielsko wnoszą o zbadanie zgodności:**

- art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 3, art. 4a ust. 1, art. 4a ust. 2, art. 4a ust. 3 i art. 4b ust. 1, art. 4b ust. 2, art. 4b ust. 3, art. 4b ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 3 ust. 3, art. 3a ust. 1, art. 3a ust. 2, art. 3a ust. 3 i art. 3b ust. 1, art. 3b ust. 2, art. 3b ust. 3, art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 konstytucji; z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 roku; z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku 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 z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 konstytucji ; z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ; z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

**Rada Powiatu Rzeszowskiego wnosi o zbadanie zgodności:**

- art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 3, art. 4a ust. 1, art. 4a ust. 2, art. 4a ust. 3 i art. 4b ust. 1, art. 4b ust. 2, art. 4b ust. 3, art. 4b ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 3 ust. 3, art. 3a ust. 1, art. 3a ust. 2, art. 3a ust. 3 i art. 3b ust. 1, art. 3b ust. 2, art. 3b ust. 3, art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 konstytucji ; z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ; z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

- rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 konstytucji ; z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ; z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

- par. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta 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, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 konstytucji ; art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym; art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym;

**Rada Gminy Boguchwała wnosi o zbadanie zgodności:**

- art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku 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 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ; z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

- rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 92, art. 163 i art. 165 konstytucji ; z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ; z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

- par.1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 roku z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3, 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, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 konstytucji ; art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym; art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym;

- par. 3b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta z art. 2, art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3, 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, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 konstytucji ; art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym; art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

### **Rada Powiatu Bydgoskiego wnosi o zbadanie zgodności:**

- art. 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, art. 4a ust. 1, ust. 2, ust. 3 i art. 4b ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 3 ust. 3, art. 3a ust. 1, art. 3a ust. 2, art. 3a ust. 3 i art. 3 b ust. 1, art. 3b ust. 2, art. 3b ust. 3, art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym z art. 163 i art. 165 konstytucji oraz z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego , oraz z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

- rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku z art. 2, art. 7, art. 16, art. 92, art. 163 i art. 165 konstytucji oraz z art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego , oraz z preambułą konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości;

**Zgodnie z kwestionowanymi przepisami ustawy gminnej, powiatowej oraz zaskarżonymi przepisami wykonawczymi zmiany granic gmin i powiatów mają być dokonywane w taki sposób, żeby zapewnić jednostkom samorządu terytorium możliwie jednorodne (układ osadniczy i przestrzenny) z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Zdaniem wnioskodawców są to kryteria nieostre.** Ustawodawca powinien tak formułować przepisy, aby dawały podstawę do względnie jednolitego rozumienia i stosowania. Sformułowanie przepisów ustawowych, a w ślad za nimi przepisów wykonawczych powoduje, że uruchomienie procedury zmiany granic jest bardzo łatwe, natomiast sama procedura - sprzeczna z zasadą praworządności. Najczęściej jedynym uzasadnieniem zmiany granic jest chęć dużej gminy do zaanektowania części terytorium i majątku gminy sąsiadującej. Niejasne kryteria oraz brak wyraźnego określenia poszczególnych etapów procedury są sprzeczne z zasadami legalności oraz proporcjonalności.

Droga administracyjna zmiany granic uruchamiana jest wnioskiem tej jednostki samorządu terytorialnego, która chce jej dokonać. Uruchomieniu postępowania nie stawia się żadnych barier merytorycznych ani wymogów proceduralnych, wystarczy uchwała organu stanowiącego. Zdaniem wnioskodawców narusza to ochronę statusu jednostek samorządu terytorialnego. Jednostka, której kosztem ma dokonać się poszerzenie obszaru administracyjnego jednostki wnioskującej jest tylko biernym uczestnikiem postępowania, a jej rola sprowadza się do wyrażenia opinii w sprawie. Opinia ta jest niewiążąca, nie trzeba jej rozpatrywać merytorycznie. Taki stan narusza zasadę proporcjonalności oraz równości. Kwestionowane przepisy nie przewidują też drogi sądowej dla ochrony statusu społeczności lokalnej. Na żadnym etapie postępowania jednostka samorządu terytorialnego, której ma zostać odebrana część terytorium nie ma możliwości przedstawienia swoich argumentów i racji przeciwko zmianom proponowanym przez jednostkę - inicjatora. Jest to sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Kwestionowane przepisy pozostawiają Radzie Ministrów całkowitą swobodę przy uznaniu podejmowanych zmian granic. Nie można też ustalić, czy Rada Ministrów nie naruszyła w danym przypadku zasady proporcjonalności.

Upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów zawarte w ustawie powiatowej oraz gminnej nie zawierają wytycznych dotyczących treści do uregulowania. Kwestionowane przepisy mają charakter blankietowy, przez co są niezgodne z konstytucją.

Zgodnie z ustawą gminną jak i powiatową zmiany granic powinny być dokonywane z poszanowaniem praw jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w tej procedurze. Obydwa kwestionowane rozporządzenia sankcjonują czynny udział w postępowaniu jedynie jednostki inicjującej zmianę granic. Z przepisów rozporządzeń nie wynika, jakiego rodzaju przesłanka ma uzasadniać zmianę granic. Przez brak koniecznych uregulowań przepisy wykonawcze są sprzeczne z przepisami ustaw.

Zdaniem wnioskodawców przepisy ustaw gminnej i powiatowej, w zakresie w jakim dotyczą procedury zmiany granic wykazują szereg naruszeń konstytucji. Stanowią wypaczenie samej istoty samorządu terytorialnego. Przepisy wykonawcze do tych ustaw powielają wady rozwiązań ustawowych, uniemożliwiają bowiem na którymkolwiek etapie postępowania weryfikację stanu faktycznego przedstawionego w sprawie zmiany granic gminy czy powiatu.

Rozprawie będzie przewodniczył wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Janusz Niemcewicz, a sprawozdawcą będzie prezes TK Bohdan Zdziennicki .

Ostatnia zmiana: 04/08/2009 16:15:36