

WYROK

z dnia 5 listopada 2001 r.

Sygn. U. 1/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący

Janusz Niemcewicz

Marian Zdyb – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 5 listopada 2001 r. na rozprawie sprawy z połączonych wniosków: Rady Miejskiej w Rykach, Rady Miejskiej Kosakowo i Starostwa Powiatowego w Pucku, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego:

1. Rady Miejskiej w Rykach o stwierdzenie niezgodności:

§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041);

2. Rady Gminy Kosakowo o stwierdzenie niezgodności:

§ 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 117, poz. 1230) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 45, poz. 497) oraz z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086; zm.: Nr 120, poz. 1268);

3. Rady Powiatu Puckiego o stwierdzenie niezgodności:

§ 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 117, poz. 1230) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041) oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 45, poz. 497)

o r z e k a:

1. Paragraf 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) oraz paragraf 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 117, poz. 1230) są niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim dotyczy on ustalenia granic gmin (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 45, poz. 497) a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Paragraf 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) nie jest niezgodny z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 45, poz. 497) oraz art. 20 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 100, poz. 1086; zm.: Nr 120, poz. 1268).

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 3 lutego 2001 r. Rada Miejska w Rykach zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu wniosku podano, iż na mocy kwestionowanego rozporządzenia Rada Ministrów zmieniła granice gminy miejskiej Dęblin przez przyłączenie do niej części obszaru wsi Bobrowniki należącej uprzednio do gminy Ryki. Jak podnosi wnioskodawca w kwestionowanym rozporządzeniu, dokonując zmian terytorialnych obydwu gmin nie dokonano ustalenia ich granic. Tymczasem precyzyjne ustalenie granic jest zdaniem wnioskodawcy możliwe. Na dowód tego przywołuje on regulacje normatywne okresu międzywojennego, w których wyraźnie określono zarówno granice państwa (Traktat Ryski),

granice województw a także poszczególnych wsi (rozporządzenie MSW z 23 stycznia 1934 r. o zmianie granic miasta Rożyszcz w powiecie łuckim, województwie wołyńskim).

2. Wnioskiem z 1 marca 2001 r. Rada Gminy Kosakowo zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 5 pkt 2 (błędnie wskazanego jako § 5 pkt 1) rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz z art. 20 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W uzasadnieniu wniosku podano, iż na mocy kwestionowanego rozporządzenia Rada Ministrów dokonała zmiany granic gminy miejskiej Rumia przez przyłączenie do niej obszaru wsi Kazimierz z gminy Kosakowo w powiecie puckim. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane rozporządzenie nie stanowi wykonania delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gdyż dokonuje jedynie przyłączenia do miasta Rumia obszaru wsi Kazimierz bez określenia granic terenu, który podlega przekazaniu między gminami i bez określenia nowych granic gmin. Nadto, jak podnosi wnioskodawca wskazanego przyłączenia dokonano bez uprzedniej konsultacji z mieszkańcami skutkiem czego mieszkańcy gminy Kosakowo zostali pozbawieni możliwości wypowiedzenia się w sprawie granic gminy.

Kwestionowane rozporządzenie jest również niemożliwe do wykonania pod względem geodezyjnym i kartograficznym gdyż nie wskazuje działek gruntów podlegających przeniesieniu, ich granic ani granic gmin po przeprowadzeniu zmian. W opinii wnioskodawcy kwestionowane rozporządzenie nie ustala w istocie granic gmin i powiatów, które zostały w nich wskazane. Obowiązkiem wskazanym w delegacji ustawowej jest bowiem precyzyjne określenie granic terenu, którego rozporządzenie dotyczy, nie zaś ujmowanie bliżej niesprecyzowanego obszaru.

3. O stwierdzenie niezgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wnioskiem z 20 kwietnia 2001 r., wystąpiła także Rada Powiatu Puckiego. W uzasadnieniu podano, że na mocy kwestionowanego przepisu Rada Ministrów dokonała zmiany granic gminy miejskiej Rumia przez przyłączenie do niej obszaru wsi Kazimierz z gminy Kosakowo w powiecie puckim. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane rozporządzenie narusza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w ten sposób, że nie konkretyzuje obszaru wsi Kazimierz podlegającego przekazaniu miastu Rumia. Nie została też przeprowadzona wymagana prawem konsultacja z mieszkańcami.

W świetle art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym – w rozumieniu wnioskodawcy – Rada Ministrów posiada delegację do tworzenia, dzielenia, łączenia i znoszenia powiatów. Brak natomiast upoważnienia do dokonywania zmian w ich granicach. Jak podnosi wnioskodawca taki stan wskazuje, iż kwestionowane rozporządzenie wydane zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej.

4. Pismem z 30 lipca 2001 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny RP. Jego zdaniem kwestionowany przepis § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 2 i ust. 5, art. 3a ust. 1 i art. 3c ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Nie jest natomiast niezgodny z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 20 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Drugi z kwestionowanych przepisów – § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin

jest niezgodny z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu stanowiska podano, iż wadliwość jaką dotknięte są kwestionowane przepisy ma w pierwszej kolejności charakter uchybień proceduralnych dotyczących trybu zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego bez przeprowadzenia wymaganych konsultacji gwarantujących ich mieszkańcom możliwość skutecznej ochrony swych interesów. Wadliwość ta występowała w chwili wydania zakwestionowanych przepisów. Jednak jak zauważa Prokurator Generalny ustawą z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw dokonano rozszerzenia i sprecyzowania zasad zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy to o dostrzeżeniu przez samego ustawodawcę braku należytego uregulowania procedury w normach obowiązujących w czasie wydania kwestionowanego rozporządzenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego powyższa zmiana niektórych wzorców odniesienia uzasadnia pogląd, iż podstawę badania zaskarżonych przepisów winny stanowić regulacje obecne, szczególnie upoważniające do wydawania aktów wykonawczych w sprawie ustalenia granic powiatów. Tym bardziej, iż rozbudowa ustawowego upoważnienia nastąpiła głównie w związku z sugestiami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie U. 3/00.

Prokurator Generalny, biorąc pod uwagę treść znowelizowanych ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym, a także opisany przez wnioskodawców tryb przeprowadzenia zmian granic gmin, uznaje iż zmiany w obydwu przypadkach zostały przeprowadzone z naruszeniem przepisów obowiązujących, zarówno w dacie ich dokonania, jak i obecnie, a więc po dokonaniu ich nowelizacji. Wadliwość ta związana jest przede wszystkim z brakiem dotyczącym określenia granic gmin, których zmiany dotyczą. Zakwestionowane przepisy posługują się pojęciem przemieszczenia administracyjnego obszarów co nie jest równoznaczne z ustaleniem granic gmin i powiatów. Taka regulacja nie może też być uznana za prawidłową realizację delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Brak jest jednak podstaw do przyjęcia sprzeczności kwestionowanych przepisów z art. 92 Konstytucji, który dotyczy przede wszystkim zasad ustalenia w ustawie zwykłej upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Takiego upoważnienia wnioskodawcy nie kwestionują. Jego zdaniem, brak jest także podstaw do przyjęcia sprzeczności kwestionowanych przepisów z art. 20 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Wskazany przepis w opinii Prokuratora Generalnego nie odnosi się do zmian granic gmin dokonywanych na mocy rozporządzenia Rady Ministrów.

5. Stanowisko w sprawie – pismem z 31 lipca 2001 r. – przedstawił też Prezes Rady Ministrów, który uważa, że § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz z art. 20 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, natomiast § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu stanowiska Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, iż w przypadku pierwszego z kwestionowanych przepisów – § 5 rozporządzenia z 20 grudnia 2000 r. przemieszczeniu pomiędzy gminami podlega obszar całej wsi Kazimierz. W świetle obowiązujących przepisów o ewidencji gruntów i budynków granice obrębów powinny być zgodne z granicami wsi, miejscowości i sołectw. Tym samym w przypadku przemieszczenia obszaru konkretnej wsi nawet bez wskazania granic nie może być mowy o jakiegokolwiek dowolności. Nadto wprowadzone zmiany dokonane zostały przy uwzględnieniu dokumentacji geodezyjnej odnośnych gmin. Z tego powodu przyjęty w kwestionowanym rozporządzeniu sposób zmiany granic jest

prawidłowym wykonaniem delegacji ustawowej i nie jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a w konsekwencji z art. 92 Konstytucji. Podejmując decyzję o przemieszczeniu wsi Kazimierz pomiędzy gminami Kosakowo i Rumia – uważa – Rada Ministrów miała na względzie odczucia społeczne co do przynależności do wspólnoty lokalnej wyrażone w referendum. Za przynależnością do gminy Rumia głosowało 100% uczestniczących w referendum mieszkańców wsi. Nadto podejmując przedmiotową decyzję Rada Ministrów uwzględniła pozytywną opinię Sejmiku Województwa Pomorskiego, Rady Miejskiej w Rumii, Rady Powiatu Wejherowskiego i Wojewody Pomorskiego. Nie doszło zatem do złamania materialnych wymogów w zakresie konsultacji z mieszkańcami wynikających z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Ustosunkowując się do zarzutu Rady Miejskiej w Rykach odnoszącego się do niezgodności § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż jest on bezzasadny. W przedmiotowym przypadku ustalenie granic przemieszczenia nastąpiło poprzez wskazanie powierzchni terenu, którego zmiana granic dotyczy. Zindywidualizowanie granic gmin poprzez wskazanie powierzchni części obszaru wsi Bobrowniki wydaje się być prawidłowym wykonaniem delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wniosek w sprawie zmiany granic gminy Ryki i gminy Dęblin zgłosił Wojewoda Lubelski a w przedmiocie proponowanej zmiany granic przeprowadzono konsultacje społeczne, w trakcie których, mieszkańcy opowiedzieli się za włączeniem tych terenów do gminy Dęblin. Nadto wniosek uzyskał pozytywną opinię: Rady Miasta Dębina, Rady Powiatu w Rykach, Wojewody Lubelskiego oraz Ministra Obrony Narodowej. W tym stanie rzeczy kwestionowany przepis § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Prezes Rady Ministrów poinformował jednocześnie, że w związku z niedoskonałością przyjętej metody ustalania granic gminy Ryki podjęte zostały prace w celu precyzyjnego ustalenia granic gminy Ryki i gminy Dęblin.

II

1. W trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel gminy Ryki zwrócił uwagę na sytuację jaka powstała wskutek wydania przez Radę Ministrów kolejnego rozporządzenia ustalającego granice gminy Ryki. Rozporządzeniem z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie lubelskim w powiecie ryckim granic gminy Ryki oraz gminy o statusie miasta Dęblin (Dz.U. Nr 116, poz. 1242) Rada Ministrów dokonała ponownego ustalenia granic gminy Ryki poprzez wyłączenie z jej obszaru części obszaru wsi Bobrowniki i przyłączenie go do terenu gminy o statusie miasta Dęblin. Dokonano w nim określenia przemieszczanego obszaru poprzez wskazanie arkusza mapy obrębu ewidencyjnego i numerów działek. Łączna powierzchnia przemieszczanego obszaru obejmuje 406,10 ha.

W związku z nowym ustaleniem granic gminy Ryki jej przedstawiciel wyraził wątpliwość – dość istotną, jeżeli weźmie się pod uwagę wcześniejsze spory dotyczące tego jaki obszar podlegać ma przemieszczeniu pomiędzy sąsiadującymi gminami – co do tego czy rozporządzenie z 29 września 2001 dokonuje derogacji kwestionowanego przepisu § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin. Wątpliwości te spowodowane zostały w szczególności brakiem w nowym uregulowaniu klauzuli derogacyjnej. Stąd – zdaniem przedstawiciela gminy Ryki – nie można w tym konkretnym przypadku mówić o uchyleniu przepisu na zasadzie *lex posterior derogat priori*, gdyż regułę tę zastosować można jedynie w przypadku powtarzalności przedmiotu normowania. Wprowadzenie rozporządzenie z 29 września 2001 r. dokonuje przemieszczenia pomiędzy gminami Ryki i Dęblin obszaru o takiej samej powierzchni (406,10 ha) jednak wskutek braku precyzji regulacji poprzedniej nie można z

całą pewnością stwierdzić czy w obydwu rozporządzeniach chodzi o ten sam teren. Powstaje zatem sytuacja, w której możliwe jest przemieszczenie zarówno różnych obszarów, jak i jednego (tego samego) obszaru. Przy czym w tym ostatnim przypadku nie jest jasne z jaką datą nastąpić ma przemieszczenie, co powoduje dla obydwu gmin daleko idące konsekwencje finansowe.

Odnosząc się do zmiany treści niektórych wzorców kontroli, jaka nastąpiła w czasie pomiędzy wydaniem kwestionowanego rozporządzenia z 21 grudnia 1999 r. a dniem rozprawy, przedstawiciel gminy Ryki stwierdził, iż zarówno poprzednie, jak i obecne brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera wspólną treść normatywną, którą jest upoważnienie Rady Ministrów do ustalania granic gmin. Z tak sformułowanego nakazu wynika konieczność odpowiedniej konkretyzacji wydawanych w tym względzie aktów wykonawczych. Podstawę kontroli w niniejszej sprawie może zatem stanowić zarówno art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w jego pierwotnym brzmieniu, jak i przepis znowelizowany. W konsekwencji przedstawiciel gminy Ryki podtrzymał stanowisko wyrażone w pismach procesowych wnosząc o stwierdzenie niezgodności § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W trakcie prezentowania ostatecznego stanowiska przedstawiciel gminy Ryki złożył wniosek o rozszerzenie wniosku o stwierdzenie także niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie lubelskim w powiecie ryckim granic gminy Ryki oraz gminy o statusie miasta Dęblin z art. 4 ust. 5 i art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz odroczenie terminu rozprawy. Trybunał, biorąc pod uwagę całokształt podniesionych we wnioskach problemów prawnych oraz moment i okoliczności w jakich miało miejsce rozszerzenie wniosku postanowił nie uwzględnić go.

2. Przedstawiciel gminy Kosakowo podtrzymał stanowisko wyrażone we wniosku. Wobec zmiany stanu prawnego w zakresie ustawowych wzorców odniesienia wniósł – dzieląc częściowo stanowisko Prokuratora Generalnego dotyczące możliwości uwzględnienia nowych wzorców kontroli – o stwierdzenie niezgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 4 a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz z art. 20 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

3. Także przedstawiciel powiatu puckiego podtrzymał stanowisko i argumentację wyrażoną we wniosku. W sprawie powołania nowych wzorców kontroli zajął stanowisko podobne jak przedstawiciel gminy Kosakowo.

4. Obecny na rozprawie przedstawiciel Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie zgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin ze wszystkimi wskazanymi przez wnioskodawców wzorcami kontroli. W odniesieniu do § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jego zdaniem, mimo braku odpowiednich przepisów uchylających kwestionowany przepis ma miejsce derogacja § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin, ze względu na tożsamość przeniesionego obszaru. Jednocześnie – odpowiadając na pytanie Trybunału – przyznał, iż istnieje hipotetyczna możliwość, że w obydwu rozporządzeniach jest mowa o dwu różnych obszarach. Stąd też nie można wykluczyć tezy o braku derogacji.

5. O umorzenie postępowania – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – w odniesieniu do kwestionowanego § 3 Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin wniósł także przedstawiciel Prokuratora Generalnego. W pozostałym zakresie podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie procesowym z 30 lipca 2001.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dla rozpoznania niniejszej sprawy ważne znaczenie ma określenie wzorców stanowiących podstawę kontroli kwestionowanych przepisów. Jest to o tyle istotne, że w okresie pomiędzy wejściem w życie zakwestionowanych przepisów (także terminem wniesienia wniosków przez zainteresowane podmioty) a momentem rozpoznawania sprawy nastąpiły zmiany brzmienia niektórych z nich. Nie dotyczy to art. 20 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, który zachował swoją dotychczasową treść i brzmienie. Inaczej problem przedstawia się w odniesieniu do art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Wskazany przez wszystkich wnioskodawców jako zasadniczy wzorzec do badania legalności kwestionowanych przepisów art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym został znowelizowany na mocy ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Przed nowelizacją art. 4 ust. 1 posiadał brzmienie: “1. Tworzenie, łączenie, podział i rozszerzenie gmin, ustalenie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”. Po nowelizacji otrzymał brzmienie:

“1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice,
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice,
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.”

W tym kontekście rodzi się zasadnicze pytanie, czy art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako podstawowy wzorzec kontroli zgodności z prawem kwestionowanych przepisów prawnych zachował swoją adekwatność także w nowym stanie prawnym. Otóż istota zarzutów wnioskodawców, niezależnie od różnych zarzutów o charakterze posiłkowym, sprowadza się do tego, że w zaskarżonych przepisach nie zostały określone granice zmian terytorium poszczególnych gmin. Nie ulega wątpliwości, że zmiana powierzchni gminy wiąże się zawsze ze zmianą granic i koniecznością ich wyraźnego określenia. Taki obowiązek dla Rady Ministrów wydającej rozporządzenie w sprawie ustalenia granic gmin, wynikał z art. 4 ust. 1 zarówno w momencie wydawania kwestionowanych przepisów, jak i w momencie rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, mimo że samo brzmienie przepisu stanowiącego wzorzec kontroli uległo zmianie. Nie zmieniła się jednak, z punktu widzenia podniesionych zarzutów, zasadnicza treść zawartej w art. 4 ust. 1 delegacji ustawowej, która nakładała na Radę Ministrów w obu przypadkach obowiązek ustalenia granic w związku z dokonywanymi zmianami powierzchni gmin. W tym zakresie można mówić o tożsamości normy prawnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w obu jego brzmieniach. Biorąc pod uwagę okoliczność, że nie uległa zmianie także numeracja przepisu stanowiącego wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów, nie istnieje potrzeba modyfikacji tego wzorca przez wnioskodawców.

Istotne wydaje się także zwrócenie uwagi na to, że ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie

województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497), rozszerzyła i sprecyzowała zasady zmiany granic gmin, powiatów i województw. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w art. 4a i art. 4b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz w art. 3 do 3a ustawy 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, które weszły w życie już po złożeniu wniosków. Niewątpliwie dzięki tejże nowelizacji ustawodawca w sposób jasny i precyzyjny określił treści, które wiążą się ze zmianą granic gmin i powiatów, co ułatwia wykładnię art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawierającego delegację dla wydania stosownego rozporządzenia przez Radę Ministrów.

Dla stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów powoływanie się na kolejne, nowe wzorce kontroli – mimo, że umacniałyby argumentację wnioskodawców – nie jest konieczne, ponieważ wynikający z art. 4 ust. 1 (zarówno w brzmieniu w momencie wydawania rozporządzenia jak rozpatrywania sprawy) obowiązek ustalenia granic jest oczywisty. Nie budzi wątpliwości okoliczność, że art. 4 ust. 1 w całym okresie swego obowiązywania (w tym w momencie wydawania wyroku) zawierał stanowiące punkt odniesienia do kontroli kwestionowanych przepisów normę prawną nakazującą ustalenie w akcie podstawowym granic gminy. Wynika ona zarówno z literalnego brzmienia delegacji ustawowej, jej wykładni systemowej a także dotyczącego jej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zresztą powołanie nowych wzorców kontroli – na co wskazywał w swoim piśmie Prokurator Generalny, a na rozprawie także wnioskodawcy – rodzić mogłoby kontrowersje dotyczące możliwości i zakresu ich uwzględnienia w odniesieniu do aktów normatywnych, które podlegają konsumpcji przed wejściem w życie tychże wzorców i to w sytuacji gdzie ich treść w szerokim zakresie jest możliwa do wyinterpretowania z treści art. 4 ust. 1. Wskazanie nowych wzorców kontroli w takim zakresie jak to ujmuje Prokurator Generalny (i częściowo wnioskodawcy) – co zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest w niniejszej sprawie niedopuszczalne – nie miałyby też znaczenia dla celów, które chcą osiągnąć wnioskodawcy i ich interesów prawnych, ponieważ art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wystarcza do stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów prawnych bez sięgania po inne wzorce, których wnioskodawcy nie powołali lub nie mogli powołać w momencie składania wniosków. Istotne jest to, że wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanych przepisów, rodzi konsekwencje w postaci obowiązku uwzględnienia przez Radę Ministrów przy wydawaniu nowego rozporządzenia przepisów prawnych obowiązujących w momencie jego wydawania, co wiązać się będzie z koniecznością uwzględnienia w trakcie jego wydawania także treści art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 do 3d ustawy o samorządzie powiatowym.

Zbliżony tok rozumowania jak w odniesieniu do ustalania granic gminy należałoby przyjąć w odniesieniu do ustalania granic powiatu, jednakże z uwzględnieniem specyfiki i trybu tworzenia ponadgminnych jednostek podziału terytorialnego. We wnioskach Rady Gminy Kosakowo oraz Rady Powiatu Puckiego, niezależnie od innych wzorców kontroli pojawił się także art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. W myśl tego przepisu w jego pierwotnym brzmieniu: “Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw”. Wzorzec ten wydaje się nieadekwatny do zaskarżonej sytuacji, dotyczy on bowiem w rzeczywistości takiego układu odniesienia, w którym punktem wyjścia do przeprowadzenia przewidzianych w tym ustępie operacji mogą być gminy jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego o określonym obszarze i granicach. Ta sama gmina jako konkretna jednostka podziału terytorialnego nie może wchodzić w skład dwu różnych jednostek podziału terytorialnego. Dlatego też warunkiem niezbędnym dla ustalenia granic powiatu jest pierwotne, czytelne ustalenie granic gmin, które wchodzi w skład tych powiatów. Przyłączenie części obszaru jakiejś gminy znajdującej się w konkretnym powiecie do obszaru gminy znajdującej się w innym powiecie, wymaga wprawdzie dokonania zmiany granic gmin z zachowaniem zasad

dotyczących ich ustalania oraz obowiązujących procedur. Jeżeli zmiana taka dokonuje się pomiędzy już istniejącymi gminami bez przemieszczania gmin pomiędzy powiatami, kluczowe znaczenie dla ustalenia granic powiatu ma wskazanie gmin o określonych granicach, które wchodzi w skład tego powiatu. Przemawia za tym zresztą aktualne brzmienie art. 3 ust. 1 a także treść dodanych już po wniesieniu wniosków – art. 3a do 3d ustawy o samorządzie powiatowym. Według aktualnie obowiązującego brzmienia art. 3 ust. 1 “ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu”. Stąd też podstawę prawną do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 117, poz. 1230), w którym zawarty jest kwestionowany przez Radę Gminy Kosakowo oraz Radę Powiatu Puckiego § 5 pkt 2 tegoż rozporządzenia, stanowił art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodność kwestionowanych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma kluczowe znaczenie dla oceny ich zgodności z prawem i jednocześnie stanowi wystarczającą podstawę do ich wyłączenia z obowiązującego porządku prawnego. Art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w jego pierwotnym brzmieniu, podobnie jak art. 3 do 3d w aktualnym brzmieniu tejże ustawy, odnoszą się do sytuacji, kiedy granice gmin są już określone. W takim stanie rzeczy ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu. Z tych też względów kwestionowane przepisy rozporządzeń Rady Ministrów nie są niezgodne z art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w jego pierwotnym brzmieniu. Takiej niezgodności nie można byłoby także stwierdzić odwołując się do art. 3-3d ustawy o samorządzie powiatowym wprowadzonych już po wniesieniu wniosków. Należy jednak podkreślić, iż taki stan rzeczy w kontekście nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym nie wpływa na osłabienie praw jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego.

Istotne jest także i to, że w nowym stanie prawnym, a więc także przy wydawaniu nowego rozporządzenia, które dotyczyłoby sytuacji prawnej uregulowanej w zakwestionowanych przepisach prawnych, Rada Ministrów realizując delegację zawartą w art. 4 ust. 1 będzie musiała uwzględnić także dodane przez ustawę z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym, które szczegółowo regulują procedurę zmian granic gmin.

Powyższe ustalenia mają istotne znaczenie dla uporządkowania wzorców kontroli kwestionowanych przepisów prawnych. Nie przesadzają jednak w żadnym stopniu o ich bycie prawnym. Stwierdzenie bowiem ich niezgodności z którymkolwiek z wzorców kontroli powoduje ich eliminację z obrotu prawnego.

2. Istota zarzutów podniesionych we wszystkich trzech wnioskach w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów rozporządzeń Rady Ministrów sprowadza się do stwierdzenia nieprawidłowości prawnych związanych ze zmianą granic gmin. Wadliwość § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin – do której odnosi się wniosek Rady Miejskiej w Rykach – polega na zmianie granic gminy Dęblin w województwie lubelskim będącej konsekwencją przyłączenia do niej odłączonej od gminy Ryki części wsi Bobrowniki o powierzchni 406,10 ha, bez wskazania o jaki konkretny obszar chodzi, jakie są jego granice, a także tego, jak będą przebiegać granice obydwu gmin po dokonaniu zmian. Zbliżony charakter mają problemy prawne podniesione w dwóch pozostałych wnioskach (Rady Powiatu Puckiego i Rady Gminy Kosakowo), które dotyczą tego samego zagadnienia, a mianowicie zmiany granic gmin Kosakowo i gminy o statusie miasta Rumia. Zmiana ta polegała na odłączeniu od gminy Kosakowo w powiecie puckim części jej obszaru wchodzącego w skład wsi Kazimierz i przyłączeniu jej do gminy o statusie miasta Rumia w powiecie wejherowskim. W

kwestionowanym § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin, prawodawca ograniczył się jedynie do wskazania gminy od której ma być odłączona część nieostro określonego jej terytorium oraz gminy do której terytorium to zostaje przyłączone. Wskazano także przybliżone położenie przemieszczanego terenu (obszaru wsi Kazimierz). Z kwestionowanego przepisu jasno nie wynika czy chodzi o terytorium całej wsi czy też jedynie o obszar będący jakąś jej częścią, a jeżeli częścią – to jak dużą i gdzie położoną. Z treści rozporządzenia nie wynika też jaka jest powierzchnia przemieszczanego terenu oraz jakie są jego granice.

Wskazany we wszystkich trzech wnioskach stan rzecz i odnoszone do niego zarzuty pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że sposób dokonania przemieszczenia spornych terenów pomiędzy gminami określony w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. pozostaje w rażącej sprzeczności z treścią delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na którą zresztą Rada Ministrów wydając rozporządzenia zawierające kwestionowane przepisy powołuje się. Nie został przede wszystkim zrealizowany podstawowy obowiązek wynikający z delegacji ustawowej nakazujący ustalenie granic gmin. Jest to o tyle istotne, że Rada Ministrów w rozporządzeniach zawierających skarżone przepisy nie tylko powołuje się na delegację ustawową zawierającą taki obowiązek i nakaz zarazem, ale i określiła w nazwie obu aktów normatywnych, że są to rozporządzenia Rady Ministrów “w sprawie ustalenia granic niektórych gmin”. Wykładnia językowa, zarówno treści art. 4 ust. 1 zawierającego delegację ustawową do wydania kwestionowanych rozporządzeń, jak i ich nazwa, wyraźnie wskazują na ich cele oraz związane z tym obowiązki organów realizujących upoważnienie ustawowe.

Problem zmiany granic gmin był już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 27 listopada 2000 r. w sprawie U. 3/00 (OTK ZU Nr 8/2000, poz. 293) rozważając zagadnienie legalności i konstytucyjności § 11 kwestionowanego również w niniejszej sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin, Trybunał negatywnie ustosunkował się do metody jaką Rada Ministrów posłużyła się dla ustalenia granic gminy. W świetle wyrażonej tam oceny nie można uznać, “iż ustalenie granic sprowadzić można wyłącznie do samego tylko wskazania powierzchni obszarów, których zmiana granic winna dotyczyć”. Trybunał w całej rozciągłości podtrzymuje wyrażone w tymże orzeczeniu stanowisko, iż: “ustaleniu granic przez Radę Ministrów towarzyszyć powinno takie ich konieczne doprecyzowanie, które do minimum ograniczy margines dowolności w działaniach instytucji i służb geodezyjnych powołanych ustawowo do następczych działań faktycznych, związanych z określeniem nowego ich przebiegu”. Konstatacja ta nie straciła na aktualności także w odniesieniu do § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. Pierwszy z tychże przepisów wskazuje jedynie na bliżej nieoznaczony obszar podając jedynie jego powierzchnię i wskazując wieś, w której jest położony. Nie jest jednak jasne czy chodzi o teren rozciągający się wzdłuż całej linii granicznej, czy też o obszar inaczej ukształtowany (sięgający, np. w głąb wsi Bobrowniki). Faktycznie istnieje może bardzo wiele kombinacji terytorialnych dotyczących geometrycznego kształtu przenoszonego między gminami obszaru, a przez to też różne możliwości w zakresie kształtowania przebiegu linii granicznej. Podobne problemy rodzą się w związku ze stosowaniem drugiego z kwestionowanych przepisów, przede wszystkim ze względu na nieokreślenie obszaru wsi oraz brak precyzyjnie określonych jego granic. Taki stan rzeczy może uniemożliwiać prawidłowe określenie granic pomiędzy gminą, od której wskazany w rozporządzeniu teren jest odłączany a gminą do której jest przyłączany. Oba kwestionowane we wnioskach przepisy faktycznie uniemożliwiają czytelną identyfikację terenów, które mają być przedmiotem przemieszczenia, a przez to także granic gmin, które mają być ustalone w następstwie takiego przemieszczenia. Ustalenie nowych granic gminy jest czynnością faktyczną

polegającą na naniesieniu odpowiednich zmian na mapach a w razie potrzeby odwzorowania ich w terenie. Realizacja tych czynności nie jest możliwa jedynie na podstawie przybliżonych danych takich jak podanie obszaru przemieszczenia bądź jego orientacyjnej lokalizacji. Dla dokonania odpowiednich czynności geodezyjnych i kartograficznych związanych z przemieszczeniem gruntów pomiędzy gminami a w dalszej konsekwencji ustalenia granic między tymi gminami konieczna jest odpowiednia podstawa prawna, którą w kontekście delegacji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi odpowiednie rozporządzenie Rady Ministrów. Mimo, że aktualnie obowiązujące przepisy prawne, w tym ustawa o samorządzie gminnym, przewidują odpowiednie uczestnictwo w procedurze zmian granic gmin odpowiednich organów samorządu terytorialnego oraz stosownych konsultacji z mieszkańcami (wymogi te zostały bardzo precyzyjnie określone zwłaszcza po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym dokonanej ustawą z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw) z Rady Ministrów nie został zdjęty wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obowiązek ustalenia granic gmin. Ustawodawca mając na uwadze okoliczność, że zmiana granic dokonuje się często w warunkach sporu, słusznie nie przekazywał prawa do ostatecznego ustalenia granic organom samorządu terytorialnego. Nie oznacza to oczywiście – co zresztą wynika z ustawy o samorządzie gminnym – że organy zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańcy nie uczestniczą w samej procedurze zmiany granic.

W kontekście niniejszej sprawy stwierdzić należy – tak jak to uczynił Trybunał w sprawie U. 3/00 – że nie jest zadaniem Trybunału “wskazywanie (...) optymalnego sposobu, w jakim prawodawca mógłby dokonać takiego dookreślenia nowego kształtu granic (np. w postaci załącznika czy aneksu zawierającego ich opis, bądź mapę)”. Istotne jest jednak takie skonstruowanie przepisu aby mógł być on odczytany jednoznacznie. Jedynie bowiem jednoznaczne odczytanie przepisu określającego granicę jednostki samorządu terytorialnego umożliwi praktyczną jego realizację w zakresie sporządzania map geodezyjnych i właściwego odwzorowanie zmian w terenie. Konieczne jest także zrealizowanie wszystkich elementów zawartych w delegacji ustawowej art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten, wskazany przez wnioskodawców jako wzorzec badania legalności obydwu kwestionowanych przepisów, zawiera delegację skierowaną do Rady Ministrów do: “ustalania granic gmin”. Niewątpliwie tak sformułowana treść delegacji dotyczy także ustalenia granic w związku ze zmianą granic gmin, mimo że ustawodawca nie posługuje się pojęciami takimi jak: przemieszczenie terytorialne, przeniesienie terytorium czy obszaru, odłączenie obszaru i jego przyłączenie. Z treści art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika ponad wszelką wątpliwość możliwość przemieszczenia terytorialnego pomiędzy gminami tylko w warunkach czytelnego ustalania nowych granic pomiędzy gminami. Wszelkie dodatkowe informacje (obszar, położenie, powierzchnia przemieszczanego terenu itp.) mają w tym kontekście charakter jedynie pomocniczy i same w sobie nie wystarczają do realizacji delegacji ustawowej.

Posłużenie się w zaskarżonych przepisach jedynie wartościami liczbowymi odnoszonymi do wielkości obszaru bez ich wyraźnej identyfikacji albo wskazanie nazwy miejscowości z którą wiąże się przemieszczenie terytorialne pomiędzy gminami bez określenia jej obszaru i granic, nie stanowi prawidłowego wypełnienia i wykonania delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera delegację dla Rady Ministrów do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, a także do nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, oraz ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedzib ich władz. Zakres przedmiotowy delegacji został zatem ustalony precyzyjnie i w sposób nie pozostawiający miejsca na dowolność w zakresie jej interpretowania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, także pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych, poczynawszy od pierwszego wydanego przez Trybunał orzeczenia w sprawie U 1/86 (OTK w 1986 r.) poprzez następne, m.in. w sprawach: U 5/86 (OTK w 1986 r.), U. 4/91 (OTK w 1992 r.), K. 1/87 (OTK w 1987 r.), P. 2/87 (OTK w 1987 r.), U. 7/93 (OTK w 1994 r.), U. 4/95 (OTK w 1995 r.) panowało przekonanie, że rozporządzenie jako akt wykonawczy wobec ustawy zdeterminowany jest trzema warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym na podstawie którego zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Warunki te przełożone na normy prawne, oznaczają odpowiednio zakazy wydawania rozporządzeń: bez upoważnienia ustawowego; nie będących aktami wykonującymi ustawę; sprzecznych z konstytucją i obowiązującymi ustawami. Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie tych warunków może stwarzać podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. *orzeczenie w sprawie U. 3/97*). Pamiętać też należy, że rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

Szczególnego znaczenia w tym kontekście nabiera problem realizacji upoważnień ustawowych. Rozporządzenia wydane w celu realizacji delegacji ustawowej podlegają kontroli co do ich konstytucyjności i legalności. W perspektywie takiej kontroli ważne znaczenie ma nie tylko badanie czy rozporządzenie wydane zostało na podstawie ustawy, ale i także to czy zostało ono wydane w celu jej wykonania. Należy pamiętać, że delegacja ustawowa stanowi upoważnienie ze strony ustawodawcy do wydania przez organ określony w delegacji aktu normatywnego regulującego wskazane w delegacji zagadnienie, gdy istnieje brak takiej regulacji lub gdy ma nastąpić odmienne uregulowanie prawne w stosunku do obowiązującego. W tym kontekście winna też być oceniona realizacja przez Radę Ministrów delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie ulega wątpliwości, że określając w obydwu kwestionowanych przepisach jedynie obszar i powierzchnię podlegającą przemieszczeniu pomiędzy gminami, Rada Ministrów nie wypełniła wszystkich zawartych tam wymogów w zakresie dotyczącym sposobu dokonania zmian terytorialnych, wprowadzając jednocześnie własne, nie przewidziane ustawą zasady. Takie naruszenie zakresu delegacji stanowi (podobnie jak przekroczenie upoważnienia) o wadliwości aktu wykonawczego.

Z treści art. 92 Konstytucji RP wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji a przez to także obowiązków organów upoważnionych do jej realizowania. W ten sposób rozporządzenie wykonawcze zostało mocno związane z wolą ustawodawcy.

Określone zostały ściśle granice, w których wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań. Dlatego organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany delegacją ustawową. W szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji Konstytucja – ustawa, ale obejmuje także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy stwierdzić należy, że kwestionowane przepisy są niezgodne z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, iż w szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji konstytucja – ustawa, ale obejmuje także stosunek ustawa – akt podustawowy. W konsekwencji badanie legalności obejmować może także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy stwierdzić należy, że kwestionowane przepisy są niezgodne z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym a przez to także z art. 92 Konstytucji RP.

Nie ulega wątpliwości, że niezgodność kwestionowanych przepisów z wskazanymi wyżej wzorcami, w kontekście niniejszej sprawy, prowadzi także do naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. W orzeczeniu z 25 listopada 1997 r. w sprawie K. 26/97 Trybunał wyraźnie stwierdził, że po stronie prawodawcy istnieje “obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji”. Zasady te stanowią przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa. Posiadają także głębokie uzasadnienie konstytucyjne. Uzasadnienia tego Trybunał poszukiwał tak w aksjologii Konstytucji, jak i w jej warstwie normatywnej.

Podnoszona przez wnioskodawców niewykonalność kwestionowanych przepisów świadczy o niezachowaniu powyższych reguł, mających charakter gwarancyjny nie tylko w stosunku do obywateli. Również instytucje publiczne: organy państwa, jednostki samorządu itd. nie mogą być narażone na konsekwencje wynikające z nieprecyzyjnego określenia ich sytuacji prawnej i faktycznej. Prowadzi to bowiem do zdezorganizowania działalności tych instytucji a w konsekwencji do funkcjonalnego osłabienia struktur państwa. Zadaniem prawodawcy każdego szczebla jest budowanie zrębów ładu prawnego w państwie. Celowi temu służy też precyzyjne i jednoznaczne formułowanie przepisów prawa. Weryfikacja przepisów prawnych z punktu widzenia ich określoności w przypadku określenia granic gmin wiąże się ze ścisłym określeniem wszystkich elementów, które są niezbędne do ich wyznaczenia, przy zachowaniu prawem przewidzianych procedur. Kwestionowane przepisy powyższych wymagań nie spełniają. Ich analiza nie prowadzi bowiem do jednoznacznych wniosków, a identyfikacja podstawowych desygnatów dotyczących ustalenia granic w odniesieniu przemieszczanych obszarów jest w praktyce niemożliwa. Stąd też tytuły rozporządzeń zawierających zaskarżone przepisy (“w sprawie ustalenia granic niektórych gmin”) uznać należy za mylące, ponieważ w rzeczywistości ustaleń takich nie zawierają.

Niewątpliwie istotne znaczenia, zwłaszcza dla dookreślenia zasad proceduralnych związanych kształtowaniem granic gmin w następstwie zmian terytorialnych ma nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dokonana ustawą z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Jednakże i bez tej nowelizacji art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym dawał podstawę do określenia podstawowych

zasad związanych ze zmianą granic. Treść art. 4 oraz dodane nowe przepisy, tj. art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym a także art. 3-3a ustawy o samorządzie powiatowym tworzą system szczegółowo określonych zasad proceduralnych dotyczących tworzenia, łączenia i znoszenia gmin (powiatów) oraz ustalania ich granic. Mogą one znaleźć także zastosowanie w przypadku zmiany granic gmin będących konsekwencją niniejszego wyroku.

Odrębnego potraktowania wymaga wskazany jako wzorzec kontroli przez Radę Gminy Kosakowo art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przepis ten zamieszczony jest w rozdziale 4 ustawy zatytułowanym: “Ewidencja gruntów i budynków”. Zawiera on ogólne określenie charakteru i treści ewidencji gruntów i budynków i wymienia najważniejsze informacje jakie ewidencja obejmuje. W art. 20 ust. 1 pkt 1 wskazane zostały szczegółowe dane jakie powinny zostać uwidocznione w części ewidencji dotyczącej gruntów (rzecz dotyczy m.in. danych odnoszących się do ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych, klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych, zbiorów dokumentów itd.). Biorąc pod uwagę tak określoną treść art. 20 ust. 1 stwierdzić należy, że nie dotyczy ona bezpośrednio kwestionowanych przepisów.

Rozwiązania w nim zawarte dotyczą co najwyżej konsekwencji ustalonych już granic gmin. Zadaniem służb geodezyjnych jest zapewnienie aktualności ewidencji gruntowych i geodezyjnych, oraz dokonanie prawidłowego ich odwzorowania w terenie. W takim stanie rzeczy podzielić należy stanowisko Prokuratora Generalnego, że kwestionowany przepis prawny, z tej racji, że Art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie odnosi się bezpośrednio do zmiany granic gminy, nie jest z nim niezgodny. W związku z niejasnościami związanymi z wzajemnym stosunkiem między rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) i rozporządzeniem z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie lubelskim w powiecie ryckim granic gminy Ryki oraz gminy o statusie miasta Dęblin (Dz.U. Nr 116, poz. 1242), Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne przypomnieć, że zmiana obowiązujących przepisów może być przeprowadzona przez uchylenie dotychczasowej regulacji, zastąpienie dotychczasowej regulacji nową regulacją, lub modyfikację starego przepisu przez częściową zmianę. Wybór formy powinien odpowiadać materii regulowanej kwestii. Adresat nie może być skazany na przypuszczenia jakie skutki ma przynieść nowo wydany przepis.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe argumenty Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.