

Warszawa, dnia 22 marca 2003 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rady Miasta Radzionków, skierowanego do Trybunału**  
**Konstytucyjnego (wspólna sygn. akt – K. 1/03)**

Stosownie do zlecenia z dnia 9 stycznia 2003 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Miasta Radzionków o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn.zm) z art. 2 i art. 15 ust. 2 Konstytucji;
- 2) § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta (Dz. U. nr 93, poz. 822) z art. 15 ust. 2 i art. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy ustawy, zawierające delegację do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin, dopuszczają „do arbitralnej i nieproporcjonalnej do potrzeb uzasadnionych obiektywnym interesem publicznym ingerencji centralnych organów administracji rządowej w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności i niezależności gmin”, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 Konstytucji „ustanawiającego zasadniczy podział terytorialny kraju materią ustawową”.

Wnioskodawca twierdzi również, że zaskarżony przepis rozporządzenia Rady Ministrów został wydany z naruszeniem:

- 1) wymagań wynikających z treści art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej  
oraz
- 2) wytycznych zawartych w art. 4 ust. 3 ustawy.

I

Wniosek Rady Miasta Radzionków należałoby uznać za bezzasadny z następujących względów.

1. Artykuł 15 ust. 2 Konstytucji stanowi, że **zasadniczy podział terytorialny państwa** (podkr. W.P.) uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

W literaturze prawniczej **występuje zgodność poglądów, że przez określenie „zasadniczy podział terytorialny państwa” należy rozumieć podział na gminy, powiaty i województwa jako rodzaje jednostek, a nie podział na poszczególne, imiennie nazwane jednostki.** Według P. Winczorka, ogólne zasady „tego podziału, jak i decyzje o powołaniu danej jednostki muszą być oparte na obiektywnych przesłankach” (Komentarz do Konstytucji RP, Liber 200 r. s. 27-28), przy czym wśród jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa „znajdować się muszą gminy będące jednostkami podstawowymi” (ibid. s. 27).

Zaskarżony przepis art. 4 ust. 3 ustawy powtarza dyspozycję art. 15 ust. 2 Konstytucji. Zawiera nadto dodatkową dyrektywę dotyczącą sposobu ustalania i zmiany granic gmin. Mianowicie, decyzje w tych sprawach powinny zapewniać gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny.

Zgodny z konstytucyjnymi wskazówkami jest także przepis art. 4 ust. 4 ustawy, który wymaga, aby ustalenie bądź zmiana granic miasta były dokonywane w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

2. Zawarte w art. 15 ust. 2 Konstytucji „wytyczne” kierunkowe co do sposobu dokonywania zasadniczego podziału terytorialnego państwa są adresowane do ustawodawcy, na którym ciąży obowiązek ich respektowania przy ustalaniu zasad tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia poszczególnych jednostek tego podziału. **Z treści tego przepisu nie wynika jednak nakaz dokonywania podziału terytorium na poszczególne jednostki administracji (gminy, powiaty i województwa) wyłącznie w drodze ustawy. Z tego samego przepisu nie wynika także zakaz łączenia, dzielenia, łączenia i znoszenia poszczególnych jednostek podziału terytorialnego na podstawie aktów prawnych wykonawczych. Zarzut niezgodności przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, zawierających upoważnienie dla Rady Ministrów do dokonywania podziału państwa na gminy, z art. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej**

**należałoby zatem oddalić.** Dotyczy to również art. 4 ust. 3 i 4, zawierających konkretyzację wytycznych konstytucyjnych.

3. Nie dostrzegam również niezgodności z Konstytucją przepisów art. 4a i art. 4b ustawy określających tryb wydawania rozporządzeń Rady Ministrów w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1. Celem tych przepisów jest przede wszystkim stworzenie prawnych możliwości wyrażania opinii przez zainteresowane rady gmin w sprawach projektowanych zmian granic lub statusu tych gmin. Opinie te muszą być poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami gmin. **Wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, procedura przewidziana w art. 4a i art. 4b ustawy nie jest niezgodna z zasadami państwa prawnego.**

4. Nietrafny jest także zarzut, że zaskarżone przepisy dopuszczają do nieuzasadnionej interesem publicznym ingerencji organów administracji rządowej w sferę samodzielności i niezależności gmin. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie oznacza, że ustawodawca jest pozbawiony prawa do kształtowania podziału administracyjnego państwa, a więc także do dokonywania korekty granic gmin w sposób nie naruszający innych wartości, oraz zasad i dóbr podlegających ochronie konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału, samodzielność samorządu polega m. innymi na działaniu jednostek samorządu terytorialnego w ramach ustaw (wyrok z dnia 4 maja 1998 r. K. 38/97 – OTK ZU nr 3 z 1998 r. s. 183-184), zgodnych, rzecz oczywista, z postanowieniami ustawy zasadniczej.

## II

Jak wspomniałem, dyrektywa o charakterze ustrojowym, zawarta w postanowieniu art. 15 ust. 2 Konstytucji, została w pełni uwzględniona w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, ustalenia i zmiany granic gmin mają być dokonywane w sposób zapewniający poszczególnym gminom terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Chodzi tu o układ:

- 1) uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz
- 2) zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Wnioskodawca utrzymuje, że powyższe wytyczne nie zostały wzięte pod uwagę przy dokonywaniu zmian granic Gminy Bytom i Gminy Radzionków, która to zmiana miała na celu tylko zaspokojenie „doraźnego, partykularnego interesu ekonomicznego jednej z zainteresowanych gmin”.

**Zarzut niezgodności zaskarżonego § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 3 ustawy zasługuje w całości na oddalenie.** W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowana jest trafna, m. zdaniem, teza, **że przy tworzeniu, łączeniu, dzieleniu, podziale i znoszeniu gmin Radzie Ministrów przysługuje szeroki zakres swobody politycznej.** Kontrola zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z przepisem art. 4 ust. 3 ustawy musi uwzględniać tę okoliczność. Wytyczne zawarte w zaskarżonym przepisie dotyczą kryteriów oceny **stanu faktycznego** w zakresie układu osadniczego i przestrzennego oraz jego funkcji w sferze społecznej, gospodarczej i kulturowej. Problem zaś „weryfikowania dokonanej przez Radę Ministrów oceny czynników faktycznych o złożonym charakterze społeczno-ekonomicznym wykracza poza zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok z dnia 27 listopada 2000 r. U. 3/00 – Wybór tez i sentencji orzeczeń T. K. II półrocze 2000 r. s. 35).

W konkluzji wyrażam pogląd, że podniesione we wniosku zarzuty i wątpliwości dotyczące konstytucyjności zaskarżonych przepisów są bezzasadne.

*Sporządził: Witold Pawełko*