

Warszawa, dnia 11 lipca 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt. K. 27/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 19 czerwca 2002 r, uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 czerwca 2002 r. o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z 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 art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis wyznaczając Radzie Ministrów szczególną rolę w ustalaniu zmian w systemie administracyjnym kraju i przyznając jej kompetencje do wkraczania w określanie systemu ustrojowego państwa, drastycznie „ingeruje w konstytucyjnie gwarantowaną autonomię podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (...)”. Zawiera on bowiem upoważnienie „do ograniczania praw członków wspólnoty samorządowej przez organ wykonawczy w drodze aktu o charakterze podustawowym”.

Zarzut niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą” , jest moim zdaniem, bezpodstawny. Pogląd swój uzasadniam jak następuje.

1.Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 Konstytucji zasadniczy podział terytorialny państwa określa ustawa. Według powołanego przepisu podział ów ma uwzględniać istniejące więzi społeczne, gospodarcze i kulturalne oraz zapewniać jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych. **Użyte w art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej określenie „zasadniczy podział terytorialny” obejmuje podział państwa na gminy, powiaty i województwa, a nie tylko bądź głównie na gminy, jak to sugeruje wniosek RPO.**

Taki właśnie podział został wprowadzony ustawą z dnia 24 lipca 1998 r.. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy (Dz. U. nr 96, poz. 603) jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są gminy, powiaty i województwa. Z dniem 1 stycznia 1999 r. utworzono 16 województw oraz

określono siedziby wojewodów (art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy). Jednocześnie, do ustawy załączono wykaz gmin wchodzących w dniu 1 stycznia 1999 r. w skład województw (art. 2 ust. 2).

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich mylnie kojarzy określenie „zasadniczy podział terytorialny państwa” z zasadą wyrażoną w art. 164 ust. 1 Konstytucji, według której gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Gmina jest tylko jednym z elementów zasadniczego podziału terytorialnego.

2. Z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji wynika nakaz dokonywania w drodze ustawy tylko zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Wskazany przepis ani art. 164 ust. 1 ustawy zasadniczej nie upoważniają natomiast do twierdzenia, że również wszelkie korekty podziału terytorialnego polegające na tworzeniu, łączeniu, dzieleniu lub znoszeniu gmin oraz ustalaniu ich granic muszą być dokonywane ustawą.

Ustawowe upoważnienie Rady Ministrów do dokonywania – w drodze rozporządzenia – korekty podziału terytorialnego na gminy nie narusza konstytucyjnie chronionej samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Swoboda działania Rady Ministrów w tym zakresie jest ograniczona dyspozycją przepisów art. 4 ust. 3 i 4 ustawy, zawierających wytyczne dotyczące sposobu postępowania tego organu przy ustalaniu i zmianie granic gmin oraz nadawaniu gminie lub miejscowości statusu miasta. Wspomniana dyspozycja odpowiada wymaganom określonym w art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Bezzasadny jest również zarzut Wnioskodawcy, że przepisy art. 4a i 4b ustawy, mające charakter proceduralny, nie zawierają „żadnych przesłanek materialnych, jakie mogą skłonić Radę Ministrów do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin (...)”. Przesłanki takie mogą bowiem być zawarte we wniosku zainteresowanej rady gminy (art. 4 ust. 2 i art. 4b ust. 1 ustawy). Jak wiadomo, wydanie rozporządzenia na wniosek rady gminy musi być poprzedzone przeprowadzeniem przez tę radę (rady) konsultacji z mieszkańcami. Określony w art. 4b tryb postępowania ma umożliwić Radzie Ministrów podjęcie stosownej decyzji, uwzględniającej dyspozycje, o których mowa w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy. Analogiczne uwagi należy odnieść do postępowania określonego w art. 4a ustawy.

W konkluzji należy stwierdzić, że zaskarżony przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym na narusza postanowień art. 15 ust. 2 ani art. 164 ust. 1 Konstytucji. Zakres upoważnienia udzielonego Radzie Ministrów tym

przepisem nie dotyczy bowiem zasadniczego podziału terytorialnego kraju (który to podział jest zastrzeżony dla ustawodawcy), lecz tylko ewentualnych zmian w podziale terytorialnym na gminy. W tej sytuacji należy uznać za chybiony także zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko