

Poznań, dnia 6 lutego 2018 r.

ODPIS

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Gminy Stare Miasto
Urząd Gminy Stare Miasto
ul. Główna 16b, 62-571 Stare Miasto

reprezentowana przez:

radcę prawnego

**prof. UAM dr hab. Krystiana
M. Ziemskiego**

Dr Krystian Ziemski & Partners
Kancelaria Prawna spółka komandytowa
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

Uczestnicy postępowania:

1. Rada Ministrów jako organ, który wydał akt objęty wnioskiem
2. Prokurator Generalny

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1427) w zakresie wskazanym we wniosku ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy Stare Miasto, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, którego odpis przesyłam w załączeniu, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), [dalej także: Konstytucja RP], niniejszym

wnoszę o

stwierdzenie, że §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1427), [dalej także: Rozporządzenie], w zakresie zmiany granicy pomiędzy gminami Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Konin polegającej na włączeniu do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha, z gminy Stare Miasto, jest niezgodny z:

- 1) **art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.), [dalej także: ustawa o samorządzie gminnym], w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 7 Konstytucji RP**

poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegającego na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony;

- 2) **art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 7 Konstytucji RP**

poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegającego na jego wydaniu w oparciu o niepełny wniosek zainteresowanej rady gminy;

- 3) **art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP**

polegającego na ustaleniu granic gmin pomimo braku wystąpienia w sprawie lokalnego interesu publicznego (odmiennego od interesu własnego jednej z gmin objętych zmianą granic), który uzasadniałaby naruszenie zasady stabilności granic gmin;

- 4) **art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP,**

poprzez niezrealizowanie ustawowo określonych wytycznych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin, do których należy zapewnienie gminom, których granice ulegają zmianie, terytorium możliwie jednorodnego pod względem przestrzennym;

- 5) **art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP**

poprzez niezrealizowanie wytycznych ustawowych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin, do których należy zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych obu gminom po dokonanej zmianie;

- 6) **art. 165 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP**

poprzez naruszenie zasady samodzielności gminy polegające na dokonaniu zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami w sytuacji braku spełnienia przesłanek celowości, niezbędności i proporcjonalności takiego naruszenia.

Z ostrożności procesowej, w sytuacji, w której przyporządkowanie przedstawionych we wniosku problemów oceny zgodności kwestionowanego przepisu Rozporządzenia z aktami wyższego rzędu, do określonych norm konstytucyjnych lub ustawowych, budziłoby wątpliwości Trybunału, wnoszę o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Równocześnie, na podstawie art. 98 §1 i 2 w zw. z art. 108 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), w zw. z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072), [dalej także: ustawa o trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym], **wnoszę o przyznanie Wnioskodawcy zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz określenie kosztów reprezentowania Wnioskodawcy przez radcę prawnego** w wysokości odpowiedniej do charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia oraz rozstrzygnięcia.

UZASADNIENIE

I. LEGITYMACJA WNIOSKODOWACY

Niniejszy wniosek został złożony w trybie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP podmiotem legitymowanym do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Korzystając z tego uprawnienia Rada Gminy Stare Miasto podjęła w dniu 25 stycznia 2018 r. uchwałę Nr XLII/300/2018 w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1427) z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946) oraz przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 18775 i poz. 2232). W uchwale określono w sposób jednoznaczny przedmiot zaskarżenia oraz podstawy kontroli wyznaczające ramy niniejszego wniosku. W uchwale dokonano równocześnie umocowania do wystąpienia z niniejszym wnioskiem i reprezentowania Rady Gminy Stare Miasto w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dla radcy prawnego prof. UAM dra hab. Krystiana M. Ziemskiego.

Legitymacja wnioskodawcy do wystąpienia z niniejszym wnioskiem znajduje swoje umocowanie w sprawach objętych zakresem działania Rady Gminy Stare Miasto zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

Objęty wnioskiem przepis Rozporządzenia dokonuje zmiany przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem w ten sposób, że część terytorium pierwszej z wymienionych gmin włączana jest do terytorium drugiej z wymienionych. W konsekwencji, zmianie ulega także zakres działania organów gmin objętych zmianą granic.

Uzasadniając powyższy wniosek wskazać trzeba, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminę stanowi wspólnota samorządowa **odpowiedniego terytorium**. Tym samym gmina stanowi

korporacje terenową - terytorialny związek samorządowy. W doktrynie prawa administracyjnego ową dwoistość natury gminy opisuje się w ten sposób, że „*Wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium - substrat rzeczowy gminy.*”¹. Oba elementy wyznaczają ustrojowe znaczenie pojęcia „gmina”.

Wskazać należy dalej, że gmina jako terytorialny związek samorządowy wykonuje zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP znaczną część zadań publicznych. Szczegółowy ich zakres określają ustawy. Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina wykonuje swoje zadania, co do zasady, za pośrednictwem jej organów tj. rady gminy (organu stanowiącego) oraz wójta (organu wykonawczego). Organy gminy realizują przypisane gminie zadania na określonym obszarze, które stanowi wyznaczone granicami administracyjnym terytorium tej gminy. Związane jest to z zasadą rozdzielności kompetencyjnej organów władzy publicznej. W konsekwencji, gmina nie może np. zapewnić świadczenia usług publicznych na rzecz członków wspólnoty gminy sąsiedniej (chyba że uzyska dla takiego działania umocowanie w ramach jednej z form współdziałania gminnego, której zasady i tryb zawiązywania zostały ustawowo określone).

Terytorialnie określony zakres zadań gminy wyznacza właściwość miejscową jej organów. W odniesieniu do organu stanowiącego gminy szczególnie dobrym przykładem tego powiązania jest kompetencja rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Akty prawa miejscowego są bowiem źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji, rada gminy może ustanawiać przepisy lokalne obowiązujące wyłącznie na terenie gminy, której jest organem.

W świetle powyżej poczynionych uwag, przepis §2 Rozporządzenia (w zakresie objętym wnioskiem) dokonując zmiany granic gminy Stare Miasto, przesądza równocześnie o zmianie terytorialnego zakresu działania Rady Gminy Stare Miasto. Konsekwencją wejścia w życie przedmiotowego Rozporządzenia jest w szczególności zmiana właściwości miejscowej tego organu, co znajduje swoje potwierdzenie m.in. w tym, że dokonana zmiana wyłącza spod jurysdykcji Rady Gminy Stare Miasto możliwość określenia zasad odbierania odpadów z nieruchomości składających się na obszar włączany do miasta na prawach powiatu Konin, możliwość uchwalenia dla tego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy możliwość uwzględnienia prowadzonej na nim działalności

¹ B. Dolnicki, *Komentarz do art.1 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, dostępny w SIP LEX.

gospodarczej przy określaniu wysokości lokalnych danin publicznych, a także czerpania z niej dochodów.

Wejście w życie objętego wnioskiem przepisu Rozporządzenia skutkować będzie zatem zarówno zmianą zakresu realizowanych przez Radę Gminy Stare Miasto zadań, jak i zmianą zdolności do ich realizacji.

Podkreślić trzeba, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że rozporządzenie w sprawie ustalenia granic jednostek samorządu terytorialnego dotyczy z natury rzeczy zakresu działania organów tych jednostek. Dla przykładu, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 roku (sygn. U 5/04) stwierdził, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zmiany granic gmin *„wpływa kształtująco na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców”*.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że Rada Gminy Stare Miasto jest legitymowana konstytucyjnie do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisu §2 Rozporządzenia z przepisami Konstytucji RP oraz przepisami ustawy o samorządzie gminnym jako że zaskarżony przepis Rozporządzenia dotyczy zakresu jej działania.

II. UZASADNIENIE WNIOSKU

1. Kontekst normatywny

W dniu 24 lipca 2017 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 26 lipca 2017 r. pod pozycją 1427.

Wśród szeregu wprowadzanych ww. Rozporządzeniem zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju szczebla gminnego, zawarto zmianę przebiegu granic pomiędzy gminami: Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem – wyrażoną w §1 pkt 4 i w §2.

Zgodnie z §1 pkt 4 Rozporządzenia:

„Z dniem 1 stycznia 2018 r. ustala się granice następujących gmin [...] w województwie wielkopolskim, w powiecie konińskim - gminy Stare Miasto i miasta na prawach powiatu Konin przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Stare Miasto części obszaru obrębu ewidencyjnego Przydziałki, to jest działek ewidencyjnych nr 85/29, 85/32, 563/2 i 564/4, o łącznej powierzchni 0,15 ha oraz części obszaru obrębu ewidencyjnego Pawłówek, to jest działek ewidencyjnych nr

308/1, 328/4, 328/5, 329/4, 329/5, 330/5, 333/11, 333/13 i 519/1, o łącznej powierzchni 3,76 ha, z miasta na prawach powiatu Konin”.

Zgodnie natomiast z §2 Rozporządzenia:

„Z dniem 1 stycznia 2019 r. w województwie wielkopolskim ustala się granice miasta na prawach powiatu Konin i w powiecie konińskim - gminy Stare Miasto przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha oraz części obszaru obrębu ewidencyjnego Żychlin, to jest części działki ewidencyjnej nr 435/1 (droga publiczna), o powierzchni 0,12 ha, z gminy Stare Miasto. Linia podziału działki nr 435/1 przebiega od punktu granicznego, należącego do działek ewidencyjnych nr 1590, obręb Wilków, miasto Konin oraz nr 435/1, obręb Żychlin, gmina Stare Miasto, oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków identyfikatorem P.3062.2540 do punktu załamania zmienionej granicy, leżącego na granicy działek ewidencyjnych nr 435/1 i 398/1 położonych w obrębie Żychlin, gmina Stare Miasto, określonego w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-2000 współrzędnymi X: 5783305,74 Y: 6518389,08.”.

Postępowanie w sprawie zmiany granic objętych wyżej zacytowanymi przepisami §1 pkt 4 i §2 Rozporządzenia zostało zainicjowane wnioskiem Rady Miasta Konina (pomijając w tym miejscu dopuszczalność kwalifikowania pisma wszczynającego postępowanie poprzedzającego wydanie Rozporządzenia jako „wniosku” w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, o czym będzie mowa w ramach stawianych zarzutów). Przedmiotowy „wniosek” obejmował cztery zmiany terytorialne w przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Konin. Trzy spośród nich (określone w §1 pkt 4 i §2 *in fine* Rozporządzenia) dotyczyły korekty granic tych gmin warunkowaną przebiegiem dróg publicznych, natomiast czwarta zmiana (określona w §2 *in principio* Rozporządzenia) dotyczyła włączenia do miasta na prawach powiatu Konin z obszaru gminy Stare Miasto terenu, na którym zlokalizowana jest oczyszczalnia ścieków stanowiąca własność PWiK sp. z o.o. (spółki komunalnej, której jedynym udziałowcem jest miasto na prawach powiatu Konin). Wszystkie z ww. propozycji sformułowanych we wniosku inicjującym postępowanie w sprawie zmiany granic gmin zostały uwzględnione w ostatecznie przyjętej wersji Rozporządzenia.

2. Treść kwestionowanego przepisu i jego wykładnia

Jako że wszystkie zarzuty sformułowane w niniejszym wniosku odnoszą się do oceny jednego przepisu Rozporządzenia celowe jest jego łączne omówienie dla wszystkich podstaw kontroli i zarzutów.

Przedmiotem niniejszego wniosku jest wyłącznie przepis §2 Rozporządzenia **w zakresie** zmiany granicy pomiędzy gminami Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Konin polegającej na włączeniu do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha, z gminy Stare Miasto (określany dalej jako: §2 *in principio* Rozporządzenia).

Ww. zmiana granic nie jest związana z pozostałymi wprowadzanymi Rozporządzeniem zmianami w przebiegu granicy pomiędzy gminami Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem (określonymi w §1 pkt 4 i §2 *in fine* Rozporządzenia), a tym samym może stanowić samodzielny przedmiot kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Dokonując wykładni kwestionowanego przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia uwzględnić należy charakter zawartego w nim rozstrzygnięcia. W tym kontekście przywołać należy ugruntowane już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, co do natury prawnej rozporządzeń wydawanych w sprawie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju. I tak, gwoli przykładu w postanowieniu z dnia 5 listopada 2009 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego [...] mają szczególny charakter. [...] Przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej, której skutkiem jest jednostkowa zmiana granic terytorialnych jednostek samorządowych [...] Zarazem rozporządzenia te wywierają określone skutki dla podmiotów (osób) związanych z obszarami, do których odnosi się dokonywana przez ich wydanie zmiana granic (np. w sferze przynależności ewidencyjnej, oznaczeń geodezyjnych, powinności w sferze opłat podatkowych czy innych danin publicznych, treści dokumentów tożsamości). W tym zakresie przepisy [...] rozporządzeń Rady Ministrów mieszczą pierwiastki o charakterze normatywnym, zwłaszcza z punktu widzenia ich roli i znaczenia dla konkretyzacji unormowań ustawowych.”². Z punktu widzenia zakresu kognicji sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny szczególnie istotna jest normatywna natura rozporządzeń terytorialnych. Analiza tej ich cechy była przedmiotem szerokokrojonej refleksji Trybunału w wyroku z dnia 27 listopada 2000 r.³. Uznał on w nim, że wyrażone w rozporządzeniu w sprawie zmiany granic gmin normy spełniają zarówno cechę generalności, jak i abstrakcyjności. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych cech, wskazał, że adresatem regulacji rozporządzenia terytorialnego nie jest indywidualnie wskazany podmiot, ale ich różne kategorie. W tym kontekście podkreślił, że „adresatem zakwestionowanych przepisów [rozporządzenia

² Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt U 9/07, OTK-A 2009/10/152.

³ Sygn. akt U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293.

terytorialnego – wyjaśn. Moje] nie mogą być jedynie organy państwa powołane do technicznego wprowadzenia w życie uregulowania przewidującego przypisanie określonych obszarów do konkretnych gmin. Za adresatów przepisów [...] rozporządzenia Rady Ministrów winny być uznane wszystkie podmioty prawa (a więc zarówno mieszkańcy przedmiotowych wsi, jak i wszelkie organy i instytucje publiczne), które w zakresie swoich działań (faktycznych czy prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danej wsi do określonej gminy. Trzeba podkreślić, iż niejednoznaczny sposób określenia adresata normy prawnej nie może być przesądzający o odmowie przyznania jej generalnego charakteru.”. Dla uzasadnienia formułowanej tezy powołał się na poglądy J. Wróblewskiego, dla którego nawet wyraźne zastosowanie przez prawodawcę nazwy jednostkowej nie przesądza jeszcze indywidualnego charakteru normy, której adresat jest w ten właśnie sposób opisany⁴. Autor ten wskazał na zachodzącą w pewnych przypadkach konieczność dekodowania adresata danej normy z opisu przedmiotu jej unormowania, a więc właśnie z zakresu zachowań, których będzie ona dotyczyć. Konkludując, Trybunał uznał, że z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do rozporządzeń terytorialnych. Analizując natomiast dopuszczalność przypisania rozporządzeniom terytorialnym cechy abstrakcyjności, Trybunał wskazał, że „Normatywnej treści zakwestionowanych przepisów nie sposób [...] ograniczać wyłącznie do samego jedynie «technicznego» wyznaczenia nowych granic gmin. Normy wyrażone w § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie «spełniają się» wyłącznie jednorazowym ich wykonaniem. Zawarte w nich unormowania stanowią część składową podstawy normatywnej (treściowej, proceduralnej, kompetencyjnej) dla podejmowania konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym i konkretnym. Kierując się formułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazaniem, iż o abstrakcyjności danej normy świadczy to, iż nie «konsumuje» się ona wskutek jednorazowego jej wykonania, należy uznać, że w przypadku zakazanych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów do takiego skutku nie dochodzi. Istotnie, przepisy te nie będą już rodziły powinności ponownej ich «technicznej» realizacji, ale jednak nie utracą one swojej normatywnej aktualności, determinując treść rozstrzygnięć podejmowanych w przyszłości także na ich podstawie. Przesądzać będą przede wszystkim o właściwości organów dokonujących aktów stosowania prawa w konkretnych sprawach należących do zakresu zadań «nowych» gmin. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy więc przyjąć, że zakwestionowane normy rodzą w określonych okolicznościach nakaz określonego typu postępowania, wprowadzając nie samoistnie i samodzielnie w oderwaniu od innych unormowań, ale współkształtując treść przyszłych aktów stosowania prawa”.

⁴ Por. J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Seria I, Prawo, Zeszyt 23, s. 6.

Wyżej wskazane stanowisko zostało powtórzone przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, w którym Trybunał wskazał, że „(...) *materia zmiany granic gmin, będąca przedmiotem zaskarżonych przepisów, dotyczy rozstrzygania spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, jednakże przybierających postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów. Choć rozstrzygnięcie to odnosi się do zmiany granic imiennie określonej gminy lub gmin, to koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców.*”;

Mając na uwadze dotychczas poczynione uwagi, uznać trzeba, że przepis §2 Rozporządzenia w objętym wnioskiem zakresie, choć zawiera władcze rozstrzygnięcie, co do przebiegu granicy pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem, to równocześnie kształtuje w sposób generalny zakres zadań tych gmin oraz ich zdolność do realizacji tych zadań, a także wyznacza w sposób generalny i abstrakcyjny prawa i obowiązki mieszkańców tych gmin oraz innych podmiotów prawa - które w zakresie swoich działań (faktycznych czy prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danego obszaru do określonej gminy⁵.

Interpretując przepis §2 Rozporządzenia w objętym wnioskiem zakresie, uwzględnić trzeba także wnioski wypływające z jego wykładni historycznej i celowościowej. W odniesieniu do tych pierwszych, wskazać trzeba, że jego skutkiem jest zmiana ukształtowanej w toku historii, potwierdzonej na etapie reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce (zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) i dotychczas prawnie niezmienianej, granicy pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Konin. Innymi słowy, skarżony przepis nie stanowi formy „przywrócenia” historycznego, uprzednio istniejącego podziału terytorialnego, lecz formę zmiany „pierwotnego” podziału terytorialnego pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem. Z punktu widzenia wykładni celowościowej wskazać natomiast należy, że zgodnie z uzasadnieniem projektu rozporządzenia objęta kwestionowanym przepisem zmiana terytorialna dyktowana jest wyłącznie względami ekonomicznymi tj. zmianą beneficjenta podatku od nieruchomości uiszczanego przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o., które wykonuje swoją działalność na obszarze objętym zmianą.

W toku interpretacji kwestionowanego przepisu uwzględnić należy także tryb jego ustanowienia - istotny z punktu widzenia oceny legalności dochowania

⁵ Por. także: B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, Przegląd Prawa Publicznego 2017, nr 6, s. 58.

procedury przeprowadzenia zmiany terytorialnej, jak i z punktu widzenia oceny legalności jego treści (m.in. rodzaju interesu publicznego warunkującego przeprowadzenie zmiany, o czym szerzej w dalszej części wniosku poświęconej konkretnym zarzutom). Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, rozstrzygnięcie w przedmiocie zmiany lub ustalenia granic gmin może być przeprowadzone przez Radę Ministrów z urzędu lub na wniosek zainteresowanej rady gminy. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowany w niniejszym wniosku przepis §2 *in principio* Rozporządzenia został wprowadzony do obrotu prawnego **w trybie wnioskowym**. Przesądza o tym jednoznacznie zarówno treść uzasadnienia projektu rozporządzenia, jak i analiza postępowania poprzedzająca jego wydanie (m.in. fakt wyrażenia opinii przez wojewodę, co do projektowanej zmiany – która wymagana jest wyłącznie w przypadku wnioskowego trybu przeprowadzenia zmian terytorialnych na szczeblu gminnym).

3. Zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegające na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony

3.1. Wzorce kontroli

Ocena zgodności wydawanych przez centralne organy państwowe przepisów prawa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami obejmuje nie tylko treść kwestionowanych przepisów, ale również kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu, w którym są one zawarte (vide: art. 68 ustawy o trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że na kontrolę zgodności aktu normatywnego z aktami wyższego rzędu składa się zarówno kontrola materialna, jak i kontrola proceduralna. Ta druga dotyczy zgodności procedury z wymaganiami wyznaczającymi postępowanie prawodawcze poprzedzające wydanie danego aktu⁶. Tym samym, przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny jest zarówno materialnoprawna (treściowa) zgodność kontrolowanego uregulowania z przepisem wskazanym jako podstawa kontroli,

⁶ Por. m.in. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/2007, poz. 129

jak i zgodność formalna, przejawiająca się brakiem uchybień w toku procesu legislacyjnego zmierzającego do wydania badanego przepisu⁷.

Dla oceny zgodności proceduralnej rozporządzenia z przepisami Konstytucji RP i przepisami ustawowymi kluczowe znaczenie ma art. 92 ust. 1 zd. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym:

„Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”.

Wskazać należy, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ma dwoistą naturę. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zawiera z jednej strony dyrektywy adresowane do ustawodawcy, który udziela upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony dyrektywy adresowane do organu wydającego rozporządzenie na podstawie upoważnienia ustawowego⁸. Tym samym, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP może stanowić wzorzec kontroli nie tylko do oceny konstytucyjności przepisu upoważniającego, ale również jako wzorzec kontroli do oceny zgodności z aktami wyższego rzędu samego rozporządzenia wydanego na jego podstawie.

Biorąc pod uwagę szczególny charakter rozporządzeń w sprawie ustalenia granic gmin (o którym była mowa szerzej w punkcie 2 niniejszego wniosku) podkreślić trzeba w tym miejscu, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznano, że przepis art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP znajduje zastosowanie do rozporządzeń posiadających cechy aktów stosowania prawa na podstawie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego jako zasadę ustrojową państwa polskiego zasadę demokratycznego państwa prawnego⁹.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że przepis art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP może stanowić wzorzec kontroli zgodności z aktami wyższego rzędu przepisu §2 Rozporządzenia (w zaskarżonym zakresie).

Rozwijając dotychczas poczynione uwagi, wskazać trzeba, że przepis art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP stanowi wzorzec kontroli zgodności rozporządzenia z aktami wyższego rzędu zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i na płaszczyźnie proceduralnej.

⁷ B. Nita, *Konsekwencje orzeczenia o niekonstytucyjności normy prawnokarnej ze względu na uchybienia w toku procesu legislacyjnego*, [w:] P. Kardas (red.), T. Sroka (red.), W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom I*, WKP 2012, dostępny w SIP LEX

⁸ Zob. np. wyroki TK: z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt P 6/06, z dnia 22 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09 i z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10.

⁹ Por. np. wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 29

Odnosząc się w tym miejscu do drugiej z wymienionych powyżej płaszczyzn (pierwsza zostanie omówiona w ramach zarzutów niezgodności treściowej kwestionowanego przepisu Rozporządzenia z Konstytucją RP i ustawą o samorządzie gminnym) podnieść trzeba, że ustrojodawca nie zdecydował się na uregulowanie na poziomie ustawy zasadniczej trybu wydawania rozporządzeń na zasadach analogicznych jak ma to miejsce w odniesieniu do procedury ustawodawczej poprzedzającej uchwalenie ustawy. Nie oznacza to jednak, że przepisy ustawy zasadniczej nie mają znaczenia prawnego przy ocenie procedury wydawania rozporządzeń. Przeciwnie, Konstytucja RP w wyżej zacytowanym przepisie art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wprowadziła zasadę związania rozporządzenia ustawą stanowiącą jego podstawę. W nauce prawa jednoznacznie przyjmuje się, że owo związanie obejmuje zarówno więź materialną, jak i więź formalną (kompetencyjną)¹⁰.

W ocenie Wnioskodawcy, procedura wydania rozporządzenia jest istotna z punktów widzenia oceny zachowania więzi kompetencyjnej łączącej rozporządzenie z upoważnieniem ustawowym, jako że wyznacza ona możliwość (lub obowiązek) skorzystania z kompetencji określonej upoważnieniem ustawowym (aktualizuje moment, w którym organ wydający rozporządzenie może lub ma obowiązek skorzystania z kompetencji). W tym też sensie, ustawowe określenie procedury wydawania rozporządzeń ma swoje zakotwiczenie w treści art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

Związanie organów wydających rozporządzenia ustawowo określoną procedurą ich wydawania (w tym Rady Ministrów wydającej rozporządzenie w przedmiocie ustalenia granic gmin) wynika również ze sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu. Przepis ten stanowi, że:

„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu ma swój aspekt zarówno materialny, jak i formalny. W odniesieniu do tego drugiego, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że *„Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów zasady legalizmu (...).”*¹¹.

Wyżej sformułowany pogląd Trybunału odnosi się także do naruszeń prawa proceduralnego określonego na poziomie ustawowym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano bowiem, że w wypadku aktów podustawowych, takich

¹⁰ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 137 i n. oraz s. 150.

¹¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 56

jak np. rozporządzenia, naruszenie trybu prawodawczego może się wiązać nie tylko z niezgodnością z Konstytucją, ale też z przepisami ustaw, z których wynikają wymagania dotyczące trybu wydania tych aktów¹².

Podkreślić trzeba, mając na uwadze szczególny charakter rozporządzeń dotyczących ustalenia granic gmin, że zgodnie z ugruntowanym już poglądem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające granice gmin wydane z naruszeniem wymogów proceduralnych wynikających z przepisów ustawy o samorządzie gminnym stanowi o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP. W tym zakresie, wskazuje się bowiem, że *„Naruszenie przez przepisy aktu prawnego niższego rzędu (rozporządzenia) przepisów aktu wyższego rzędu (ustawy) (...) prowadzi do stwierdzenia niezgodności tych przepisów wykonawczych z art. 7 Konstytucji, nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa”*¹³.

Przechodząc dalej wskazać trzeba, że procedurę dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym szczebla gminnego regulują przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Z punktu widzenia stawianego w tej części wniosku zarzutu zainicjowania procedury zmiany granic gmin przez podmiot nieuprawniony kluczowe znaczenie ma przepis art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym:

„Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1 [w tym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic gmin – wyjaśn. Moje], może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy”.

Z treści wyżej zacytowanego przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że dla skutecznego wszczęcia procedury dokonania zmiany terytorialnej konieczny, a zarazem wystarczający jest wniosek rady gminy jednej z zainteresowanych rad gmin. Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem „rady zainteresowanej” rozumieć należy radę gminy, której wnioskowana zmiana ma dotyczyć. Uznać należy, że ustawodawca wskazując, że z wnioskiem wystąpić może jedynie „zainteresowana” rada gminy, zdecydował, że wnioskowy tryb wszczynania procedury zmiany granic na szczeblu gminy nie ma charakteru powszechnego środka prawnego, co oznacza, że trybu tego nie może zainicjować rada gminy innej aniżeli rada gminy, której zmiana dotyczy (np. Rada Miasta Poznania nie może zainicjować zmian granic miasta na prawach powiatu Warszawy kierując się „dobrem powszechnym”), ani też żaden inny podmiot prawa (np.

¹² Zob. np. wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17.

¹³ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie K 27/02, OTK Z. U. 2002, nr 7A, poz. 92, część III, pkt 8 uzasadnienia.

stowarzyszenie obywatelskie, prokurator, komisja rady, czy sami mieszkańcy gminy¹⁴).

Przypisanie radzie gminy kompetencji do zainicjowania procedury zmiany granic tej gminy interpretować należy z punktu widzenia jej pozycji ustrojowej. W tym kontekście, wskazać należy w szczególności, że rada gminy jest organem kolegialnym, którego członkowie wybierani są w wyborach powszechnych. Tym samym, rada gminy skupia przedstawicieli różnych grup mieszkańców dysponując silnym mandatem do reprezentowania interesów całej społeczności gminy.

Umocowanie przez ustawodawcę rady gminy jako organu wyposażonego w kompetencję do zainicjowania i reprezentowania interesów gminy w toku postępowania o zmianę granic gminy znajduje zatem swoje umocowanie w pozycji ustrojowej tego organu.

Dyspozycje powyżej omówionego art. 4 ust. 2 rozwija art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym:

„Rada gminy występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1 [w tym z wnioskiem o wydanie rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin – wyjaśn. Moje], do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca.”

Mając na uwadze treść powyżej zacytowanego przepisu, wskazać należy, że ustawodawca przesądził w przepisach ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny, że rada gminy jest nie tylko podmiotem legitymowanym do podjęcia rozstrzygnięcia o wystąpieniu z wnioskiem o ustalenie granic gminy, ale również, że jest podmiotem uprawnionym do wystąpienia z tymże wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Podkreślić trzeba, że czynność „wystąpienia z wnioskiem” mimo swego faktycznego charakteru rodzi skutek prawny w postaci zainicjowania postępowania w przedmiocie ustalenia granic gmin. Ustawodawca podkreślił doniosłość tej czynności wskazując, że jedynie faktyczne przekazanie wniosku do właściwego organu w nieprzekraczalnym terminie (do dnia 31 marca) odnosi ww. skutek prawny.

Wskazanie w analizowanym przepisie art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, że to rada gminy przekazuje wniosek o dokonanie zmiany terytorialnej do ministra właściwego do spraw administracji publicznej jest jedynie pewną konstrukcją normatywną. Oczywistym jest bowiem, że z praktycznego punktu widzenia rada gminy jako gremium nie dokonuje czynności faktycznej przekazania wniosku do właściwego organu. W konsekwencji, przepis art. 4b ust. 3 ustawy

¹⁴ Mieszkańcy gminy mogą jednakże zainicjować wystąpienie przez radę gminy z wnioskiem o ustalenie granic w drodze referendum na podstawie art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

o samorządzie gminnym interpretować należy w ten sposób, że ustawodawca zastrzegając, że przedmiotowa czynność ma być dokonana przez radę zainteresowanej gminy, nakazuje, by została ona dokonana w taki sposób, by z prawnego punktu widzenia można było ją traktować tak jak gdyby dokonała jej rada. Tym samym, z przepisu art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że podmiot dokonujący faktycznej czynności przekazania wniosku o zmianę granic gmin musi reprezentować radę zainteresowanej gminy tj. działać w jej imieniu i na jej rzecz.

Reasumując, w świetle omówionych przepisów nie jest prawnie dowolne, który z organów gminy wystąpi z wnioskiem o dokonanie zmiany jej granic. Przepisy te wymagają bowiem wprost wniosku zainteresowanej rady gminy.

3.2. Treść i uzasadnienie zarzutu

Wprowadzenie do obrotu prawnego kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia dokonane zostało z inicjatywy podmiotu nieuprawnionego jako że w niniejszej sprawie z wnioskiem o ustalenie granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem wystąpił w imieniu Rady Miasta Konin jej Przewodniczący **niedysponujący żadnym umocowaniem do reprezentowania Rady Miasta Konin w postępowaniu w sprawie ustalenia granic gmin – ani na mocy ustawy, ani na mocy uchwały Rady Miasta Konin.**

Rozwijając powyższe wskazać należy, że w dniu 27 marca 2017 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę Nr 470 w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę granic Miasta Konina. Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miasta Konina wyraziła w sposób jednoznaczny swoją wolę w tytułowym zakresie (§1 uchwały). W podjętej uchwale Rada Miasta Konina **nie określiła jednak sposobu jej wykonania** (tj. wprowadzenia w życie wyrażonej przez siebie woli). Z punktu widzenia stawianego zarzutu podkreślić trzeba, że w przedmiotowej uchwale Rada Miasta Konina **nie upoważniła Przewodniczącego tejże do wystąpienia w jej imieniu z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę granic Miasta Konina.**

Dowód: uchwała Nr 470 Rady Miasta Konin z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę granic Miasta Konina

Podkreślić w tym miejscu trzeba także, że samo podjęcie ww. uchwały nie stanowi czynności materialnotechnicznej „wystąpienia z wnioskiem” o zmianę granic gminy, lecz wyraża wolę podjęcia przedmiotowej czynności. Mówiąc obrazowo, organy centralne nie mają obowiązku weryfikować publikatorów aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, celem podjęcia procedury zmiany

granic gmin w trybie wnioskowym. Postępowanie inicjowane jest z dniem złożenia stosownego wniosku (w nieprzekraczalnym terminie tj. do dnia 31 marca).

Konieczność podjęcia odrębnej czynności przekazania wniosku o zmianę granic gminy na podstawie uchwały w sprawie wystąpienia z tymże wnioskiem potwierdza zresztą uzasadnienie do projektu uchwały Rady Miasta Konin, w którym wskazano, że „*podjęcie przedmiotowej uchwały jest niezbędne dla złożenia stosownego wniosku*”.

Mając na uwadze powyżej poczynione uwagi, uznać należy, że samo podjęcie uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem nie jest wystarczające do zainicjowania procedury zmiany granicy gminy. **Uchwała ta wymaga bowiem wykonania poprzez dokonanie czynności złożenia wniosku w tej sprawie do właściwego organu.**

W niniejszej sprawie, wniosek o zmianę granicy Miasta Konina został podpisany i przekazany do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody przez Przewodniczącego Rady Miasta Konin.

Dowód: Wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Konina – miasta na prawach powiatu z gminą Stare Miasto w powiecie konińskim

Czynności dokonane przez Przewodniczącego nie znajdują jednakże umocowania w żadnym przepisie prawa, stąd też **uznać należy je za prawnie bezskuteczne.**

Rozwijając powyższe, zauważyć trzeba, że **Przewodniczący Rady Miasta Konin nie jest uprawniony do reprezentowania ani Rady Miasta Konin, ani samego miasta na prawach powiatu Konin w jakichkolwiek stosunkach zewnętrznych, w tym w postępowaniach, których stroną jest Rada Miasta Konin.**

Pozycja ustrojowa przewodniczącego rady gminy została w sposób wyczerpujący określona w przepisach ustawowych. Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym „*zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady*”.

W toku interpretacji ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, w orzecznictwie, zarówno sądowniczym, jak i nadzorczym, sformułowano pogląd o **niedopuszczalności rozszerzania katalogu ustawowych kompetencji (zadań) przewodniczącego rady poza zakres ustalony w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.** Opiera się ono na tym, że: *"Funkcja przewodniczącego i zakres jego obowiązków zostały w sposób wyczerpujący przez ustawodawcę określone, w szczególności przez użycie słowa "wyłącznie", które nie*

pozwała na poszerzanie katalogu praw i obowiązków przewodniczącego"¹⁵. W konsekwencji, radzie gminy odmawia się prawa do wyposażenia jej przewodniczącego w takie kompetencje, jak prawo do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego, do reprezentowania gminy jako pokrzywdzonego w postępowaniach karnych toczących się przeciwko wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), jako aktualnie sprawującemu funkcję organu wykonawczego gminy¹⁶, czy prawa do rozstrzygnięcia o zasadności poprawek do protokołu¹⁷. Warto w tym miejscu wskazać, że poważne wątpliwości w praktyce wzbudził problem dopuszczalności reprezentowania rady gminy przez jej przewodniczącego w sporach przed sądami administracyjnymi, który ostatecznie przecięła uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, w której przesądzono, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) chyba, że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.

W analogicznym do judykatury duchu, wypowiada się także doktryna prawa samorządowego. Gwoli przykładu, Czesław Martysz interpretując art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że „przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy [...] Przewodniczący rady gminy jako organ rady gminy nie może reprezentować gminy na zewnątrz, gdyż funkcja ta jest zastrzeżona dla wójta (art. 31 u.s.g.)”. Równocześnie cytowany autor zaznacza, że przewodniczący rady gminy może wyjątkowo „reprezentować radę na zewnątrz (np. przed sądem administracyjnym, w sytuacji gdy rada jest organem, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi do sądu), jeśli posiada stosowne upoważnienie rady. Oznacza to, że nie może on w takich przypadkach reprezentować gminy w sposób samoistny, a więc bez upoważnienia rady, jak również nie może sam udzielać stosownego upoważnienia np. radcy prawnemu.”¹⁸.

Mając na uwadze wyżej poczynione uwagi, uznać trzeba, że Przewodniczący Rady Miasta Konina jako podmiot nieuprawniony do reprezentowania Rady Miasta Konina na zewnątrz nie mógł skutecznie zainicjować procedury zmiany granic miasta na prawach powiatu Konin.

¹⁵ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 4 października 2008 r., NK.4.PZ.0911-89/08, LEX nr 551557, i z dnia z 30 kwietnia 2009 r., NK.4.K.0911/47/2009, LEX nr 515887

¹⁶ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 665/07, LEX nr 577941.

¹⁷ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 lipca 2009 r., NP/II/0911/125/209/09, LEX nr 523755.

¹⁸ Zob. Cz. Martysz, *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, dostępny w SIP LEX.

Wyjaśniająco w tym miejscu wskazać trzeba, że z regulacji ustrojowych wynika, że o ile rada gminy nie postanowi inaczej, podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie jej uchwał jest z mocy ustawy wójt tejże gminy zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przenosząc powyższe na grunt stanu faktycznego stanowiącego przedmiot niniejszego wniosku, uznać należy, że wobec braku odmiennych postanowień w uchwale Rady Miasta Konina w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę granic Miasta Konina **podmiotem uprawnionym do wystąpienia z przyjętym tą uchwałą wnioskiem i reprezentowaniem interesów miasta na prawach powiatu Konin w toku całej procedury poprzedzającej wydanie Rozporządzenia był Prezydent Miasta Konin.**

Waga opisywanego w ramach niniejszego zarzutu naruszenia procedury poprzedzającej przyjęcie §2 *in principio* Rozporządzenia **ma charakter wady istotnej**. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że ocena poprawności „*dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu*”, w tym wagi ewentualnych naruszeń proceduralnych, jest dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny *ad casum* w każdej sprawie z uwzględnieniem m.in. następujących okoliczności:

- wagi materii prawnej, której dotyczy skarżony akt prawny - **im bardziej istotny ustrojowo, społecznie lub gospodarczo przedmiot regulacji, tym bardziej skrupulatnie powinny być przestrzegane zasady procesu legislacyjnego**;
- **znaczenie naruszonych przepisów** (np. wiążąca lub konsultacyjno-opiniodawcza rola danego podmiotu);
- **skutek nieprawidłowości, tj. ich wpływ na treść uchwalonego aktu** (np. należy brać pod uwagę, czy mimo niedopełnienia obowiązków podmioty odpowiedzialne za wydanie danego aktu mogły wnikliwie zapoznać się z projektowanymi rozwiązaniami, ich uzasadnieniem i skutkami);
- skala i częstotliwość naruszeń (np. **intencjonalne działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania należy ocenić surowiej niż naruszenia przypadkowe, wynikające tylko z pośpiechu**)¹⁹.

¹⁹ Por. zwłaszcza wyroki TK: z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121 i z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30.

Uwzględniając powyżej poczynione wytyczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy dokonywaniu oceny zarzutu stawianego w tej części wniosku, wskazać trzeba, że:

- §2 *in principio* Rozporządzenia rozstrzygając o przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Konin **ma niewątpliwie ważne znaczenie ustrojowe** – kształtuje ono bowiem nie tylko techniczny przebieg przedmiotowej granicy, lecz przede wszystkim zakres zadań gmin objętych wnioskiem zmieniając ich właściwość miejscową (o czym była mowa szerzej w ramach uzasadnienia legitymacji wnioskowej Rady Gminy Stare Miasto);
- wystąpienie z wnioskiem o dokonanie zmiany terytorialnej **ma kluczowe znaczenie w toku procedury poprzedzającej wydanie rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin jako że wyznacza w sposób wiążący granice rozstrzygnięcia dotyczącego przebiegu granic pomiędzy gminami w trybie wnioskowym**. Innymi słowy, Rada Ministrów działając na wniosek zainteresowanej rady gminy nie może podjąć rozstrzygnięcia nim nieobjętego np. rozszerzając zakres proponowanej zmiany terytorialnej. Ewentualne uznanie zasadności przeprowadzenia zmiany w zakresie wykraczającym poza ramy złożonego wniosku wymaga przeprowadzenia procedury zmiany granic z urzędu wraz z całym etapem konsultacji i opinii wymaganych przepisami ustawy o samorządzie gminnym;
- Rada Ministrów wydając Rozporządzenie, w którym zawarła kwestionowany przepis §2 *in principio*, **dysponowała wiedzą o podnoszonym w ramach niniejszego zarzutu naruszeniu procedury** jako że:

- było ono wielokrotnie sygnalizowane w toku postępowania przez Wójta Gminy Stare Miasto,

Dowód: Pismo Wójta Gminy Stare Miasto do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 maja 2017 r.

- przeprowadzone przez nią równoległe zmiany terytorialne w odniesieniu do innych gmin inicjowane były wnioskami składanymi w imieniu zainteresowanych rad gmin przez organy wykonawcze tychże gmin.

Dowód: Wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Opola podpisany przez Prezydenta Miasta Opola

Reasumując, wprowadzenie do obrotu prawnego kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia dokonane zostało

z inicjatywy podmiotu nieuprawnionego. Procedowanie nad żądaniem zmiany granic nie stanowiącym wniosku zainteresowanej rady gminy w rozumieniu art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a następnie wydanie na podstawie tego żądania rozstrzygnięcia ustalającego przebieg granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem narusza dyspozycje ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Wydanie rozporządzenia bez wymaganego przepisami ustawowymi wniosku stanowi także naruszenie art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 7 Konstytucji RP jako działanie wykraczające poza ramy przyznanej Radzie Ministrów ustawowej kompetencji do dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa na szczeblu gminnym.

4. Zarzut naruszenia art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin polegające na jego wydaniu w oparciu o niepełny wniosek zainteresowanej rady gminy

4.1. Wzorce kontroli

Przedstawiona w punkcie 3.1. wykładnia przepisów art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 Konstytucji RP jako wzorców kontroli dochowania trybu (procedury) wymaganego przepisami prawa (w tym na poziomie ustawowym) do wydania rozporządzenia w przedmiocie ustalenia granic gmin pozostaje aktualna na gruncie niniejszego zarzutu.

W ramach niniejszego zarzutu punktem odniesienia do uznania naruszenia ww. wzorców kontroli jest jednakże przepis art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd też wymaga on odrębnego omówienia. Zgodnie z nim:

„Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 [w tym rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin – wyjaśn. Moje], na wniosek rady gminy wymaga:

1) wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku; [...].”

Ustawodawca w zacytowanym powyżej przepisie określił podstawowe wymogi wniosku zainteresowanej rady gminy o dokonanie dotyczącej jej zmiany terytorialnej. Zgodnie z nim przedmiotowy wniosek powinien zawierać, obok samego żądania przeprowadzenia zmiany, także uzasadnienie oraz niezbędną dokumentację potwierdzającą jego zasadność.

Sformułowane w ustawie o samorządzie gminnym wymogi, co do zawartości wniosku inicjującego postępowanie w sprawie przeprowadzenia zmiany terytorialnej na szczeblu gminnym, postrzegać należy przez pryzmat charakteru rozporządzenia podejmowanego w tym przedmiocie. Jak już bowiem szerzej wyjaśniono w punkcie 2 niniejszego wniosku, rozporządzenie wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma szczególny, hybrydowy charakter jako że stanowi ono zarazem akt normatywny, jak i akt stosowania prawa. W konsekwencji, **jego wydanie musi poprzedzać nie tylko wykładnia obowiązujących przepisów prawa (z którymi rozporządzenie musi pozostawać w zgodności), ale również analiza stanu faktycznego sprawy, która umożliwia ocenę, czy prawnie określone przesłanki dokonywania zmian granic gminy mają zastosowanie w tym właśnie stanie faktycznym..**

W odniesieniu do postępowań w sprawie dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym na wniosek zainteresowanej rady gminy, ustawodawca zdecydował się **na przeniesienie ciężaru wykazania zasadności tej zmiany na wnioskodawcę**. Oznacza to, że procedując nad wnioskiem Rada Ministrów bazuje na materiale przedstawionym przez samą radę, a także na wynikach uzyskanych opinii i konsultacji.

Biorąc pod uwagę ważki ustrojowo charakter rozstrzygnięcia w przedmiocie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym nie powinno ulegać wątpliwości, że podstawy do jego podjęcia powinny mieć charakter **rzeczywisty** (znajdujący swoje bezpośrednie przełożenie w odpowiedniej dokumentacji) oraz winny jednoznacznie wskazywać na **celowość** podjęcia rozstrzygnięcia (tj. zawierać uzasadnienie wyczerpująco przedstawiające argumentację przemawiającą za jego podjęciem – wymóg szczególowości tej części wniosku wymusza konstytucyjna ranga przesłanek dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju z punktu widzenia których oceniany jest stan faktyczny danej sprawy przez Radę Ministrów).

W ocenie Wnioskodawcy art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, interpretowany w zgodzie z art. 2, 15 ust. 2, oraz 164 ust. 1 Konstytucji RP zawiera w sobie także i tę treść, która jest związana z **jawnością, przejrzystością kryteriów podejmowanych decyzji w tak istotnych ustrojowo sprawach, jaką jest zmiana granic gmin**²⁰. Mimo zatem, iż mamy do czynienia z rozporządzeniem Rady Ministrów, przyczyna dla której podjęto inicjatywę wydania takiego aktu oraz podjęto czynności poprzedzające jego wydanie **musi być znana i poznawalna dla zainteresowanych społeczności** (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP)²¹. Dopiero w świetle takich stwierdzeń staje się jasnym, dlaczego postępowaniu poprzedzającemu

²⁰ Por. Zdanie odrębne sędziego Teresy Dębowskiej-Romanowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U. 10/01

²¹ Tamże;

wydanie rozporządzenia, przydano w ustawie o samorządzie gminnym taką doniosłość prawną²².

W kontekście wyżej poczynionych uwag, uznać należy, że rola wniosku o dokonanie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym ma **charakter gwarancyjny zabezpieczając realizację zasady prawdy obiektywnej**, stanowiącej jedną z podstawowych zasad procesu stosowania prawa, dla której umocowania można poszukiwać w polskim porządku konstytucyjnym w art. 2 Konstytucji RP wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, której składową jest zasada sprawiedliwości społecznej oraz w art. 7 Konstytucji RP wyrażającym zasadę legalizmu działania władz publicznych.

Znaczenie prawne przepisu art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym jest ujmowane w podobnym duchu, choć na marginesie głównych rozważań, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Gwoli przykładu, w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, Trybunał oceniając konstytucyjność m.in. ww. przepisu ustawy wskazał, że „*Ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydania rozporządzeń [w sprawie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym szczebla gminnego i powiatowego – wyjaśn. Moje] w sposób ograniczający arbitralność działania władzy wykonawczej, co ma [...] istotny sens gwarancyjny. [...]*”. Zwrócił on także uwagę, powołując się na wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. akt U 1/01, że: „*art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym [...] w sposób jasny i precyzyjny – co wzmacnia i zabezpiecza prawa zainteresowanych podmiotów – dookreślają i precyzują zasady zmiany granic gmin [...]*”.

Zauważyć dalej trzeba, że określone w sposób ogólny na poziomie ustawowym wymogi wniosku o zainicjowanie postępowania w sprawie dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym zostały uszczegółowione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310), dalej także: rozporządzenie w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków, wydanym na podstawie art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepisy zawarte w ww. rozporządzeniu dopełniają treść art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym doprecyzowując elementy wniosku o zainicjowanie postępowania w sprawie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju szczebla gminnego. W ocenie Wnioskodawcy, są one istotne z punktu widzenia oceny

²² Tamże;

zgodności §2 *in principio* Rozporządzenia z art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie tylko z tego względu, że uzupełniają jego treść, ale również z tego powodu, że **Rada Ministrów oceniając zupełność wniosku jest związana, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, nie tylko przepisami ustawy, ale również przepisami obowiązujących rozporządzeń.**

Zgodnie z §2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków, wniosek dotyczący tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz powinien zawierać informacje obejmujące:

- 1) treść proponowanej zmiany wraz z uzasadnieniem;
- 2) stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 ustawy o samorządzie gminnym (tj. przesłanek dotyczących ustalania i zmiany granic gmin oraz ustalania i zmiany granic miasta);
- 3) podstawowe dane statystyczne dotyczące liczby ludności na terenie objętym wnioskiem, a także powierzchni tego terenu:
 - a) w hektarach, z wyszczególnieniem obrębów ewidencyjnych w odniesieniu do całej gminy,
 - b) w hektarach do części setnych, jeśli proponowana zmiana dotyczy obszaru całej jednostki pomocniczej gminy lub całego obrębu ewidencyjnego, a w przypadku gdy zmiana dotyczy części obszaru jednostki pomocniczej lub części obrębu ewidencyjnego - dodatkowo wyszczególnienie numerów wszystkich działek ewidencyjnych objętych wnioskiem;
- 4) określenie szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany;
- 5) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków w następnym roku budżetowym gmin objętych wnioskiem - w przypadku wniosku w sprawie utworzenia gminy w wyniku podziału dotychczasowej gminy;
- 6) wyniki konsultacji z mieszkańcami w podziale na jednostki pomocnicze gminy uwzględniające liczbę osób uprawnionych do głosowania, liczbę osób, które wzięły udział w konsultacjach, oraz liczbę oddanych głosów popierających, przeciwnych i wstrzymujących się. W przypadku wniosku o nadanie miejscowości statusu miasta przedstawia się oddzielnie wyniki konsultacji w gminie i miejscowości;

- 7) dane poświadczające brak wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 4d ustawy o samorządzie gminnym, wraz z uzasadnieniem.

Zgodnie z §2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków, do wniosku należy dołączyć także następujące dokumenty:

- 1) zaświadczenie właściwego starosty potwierdzające zgodność danych o powierzchni z operatem ewidencyjnym;
- 2) uchwałę wnioskodawcy w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami;
- 3) uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów opinie odpowiednich rad powiatów wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami lub informację o przyczynach ich braku;
- 4) mapę topograficzną w skali 1:10 000, 1:25 000 lub 1:50 000 z zaznaczeniem dotychczasowych granic gminy lub gmin objętych wnioskiem i siedzib ich władz oraz proponowanych zmian. W przypadku wniosku w sprawie zmiany granic gmin obejmującego część jednostki pomocniczej gminy lub część obrębu ewidencyjnego oraz wniosku w sprawie ustalenia lub zmiany granicy miasta - dodatkowo dołącza się wypis z operatu ewidencyjnego oraz mapę ewidencyjną uwzględniającą działki ewidencyjne z zaznaczeniem dotychczasowych granic oraz proponowanych zmian;
- 5) opinię Głównego Geodety Kraju potwierdzającą przebieg dotychczasowych granic gminy lub gmin objętych wnioskiem z rejestrem granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju;
- 6) wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub gmin objętych wnioskiem uwzględniający infrastrukturę techniczną i społeczną, układ urbanistyczny i komunikacyjny oraz sposób zagospodarowania terenu;
- 7) inne dokumenty mogące mieć wpływ na rozpatrzenie wniosku.

Z zacytowanych powyżej szczegółowych wymagań prawnych stawianych wnioskowi inicjującemu postępowanie w sprawie ustalenia granic gmin wynika, że wniosek zainteresowanej rady gminy ma ściśle wyznaczoną przepisami, sformalizowaną postać. Przepisy formułują obligatoryjne elementy wniosku, które zostały uznane przez Radę Ministrów (jako organ, który wydał rozporządzenie w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków) za **istotne przy**

rozpatrywaniu żądania o dokonanie zmiany terytorialnej. Z katalogu obligatoryjnych elementów wniosku oraz katalogu obligatoryjnej dokumentacji towarzyszącej składanemu wnioskowi wynika, że **jedynie wniosek zupełny pozwala na dokonanie obiektywnej, tj. pozbawionej arbitralności, i pełnej oceny żądania rady zainteresowanej gminy o dokonanie zmiany terytorialnej.**

Z regulacji rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków wynika zatem, że **celem wniosku jest uświadomienie prawodawcy (Radzie Ministrów) istoty, przyczyn i skutków uchwalanego aktu.** W konsekwencji, uprawnionym jest oczekiwanie, aby elementy składanego wniosku, w szczególności zaś jego uzasadnienie, **nie miały charakteru fasadowego, czy pozornego.**

Za łatwością przyjęcia tak sformułowanego znaczenia prawnego wniosku o zainicjowanie postępowania w przedmiocie ustalenia granic gmin przemawia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, w którym Trybunał podkreślił dystynkcję pomiędzy dokonywaniem zmian w zasadniczym podziale terytorialnym z urzędu i na wniosek. Mianowicie, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *„Przyczyny, dla których dojść może skutecznie do zmiany granic; a więc wygrania konfliktu interesów z dobrem, jakim jest stabilność stosunków - są w obydwu postępowaniach różne.”* Rozwijając tą myśl Trybunał wskazał, że: *„W trybie postępowania z urzędu przyczyna wszczęcia postępowania przez Radę Ministrów - znana wstępnie Radzie - musi mieć charakter ogólnokrajowy, choć w nawiązaniu do sytuacji konkretnych gmin. [...]”*, wynika to z tego że *„Inicjatywa Rady Ministrów z natury rzeczy nie może być [...] powodowana, opartą o wiedzę, chęcią lepszego ukształtowania więzi międzyludzkich w zainteresowanych gminach. Stan tych więzi najlepiej znany jest mieszkańcom, a następnie radom tych gmin, nie zaś samej Radzie Ministrów, działającej z urzędu.”* Odmienne ukształtowana jest procedura wszczynania postępowań w przedmiocie ustalenia granic gmin na wniosek zainteresowanej rady gminy. Trybunał w odniesieniu do tej procedury wskazał, że: *„W postępowaniu na wniosek zainteresowanej gminy przesłanka skutecznego wszczęcia to także interes publiczny, lecz o wymiarze konkretnie lokalnym - związanym z korektą stosunków terytorialnych, mająca na celu polepszenie sytuacji przynajmniej jednej z gmin. [...]”*, z uwagi na konieczność oceny przez centralny organ administracji rządowej, czy w danej sprawie istnieją przesłanki dokonania zmiany terytorialnej to *„wnioskodawczyni uzasadnia swój publiczny interes lokalny. [...]”*

Z zacytowanych powyżej tez wyroku TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03 wynika, że w sytuacji postępowań w przedmiocie ustalenia granic gmin wszczynanych na wniosek zainteresowanej rady gminy, rola inicjującego postępowanie jest szczególna. **Rada Ministrów jako centralny organ**

administracji rządowej z natury rzeczy dysponuje mniejszą wiedzą na temat uwarunkowań lokalnych występujących na terenie spornym pomiędzy gminami. W konsekwencji, wyjściowym źródłem tej wiedzy jest wniosek zainteresowanej rady gminy wnoszącej o dokonanie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym. Uzyskaną w ten sposób wiedzę uzupełniają wyniki konsultacji i opinie wskazanych ustawowo organów.

Mając na uwadze wyżej poczynione uwagi, w ocenie Wnioskodawcy, wniosek zainteresowanej rady gminy o wszczęcie postępowania w przedmiocie ustalenia granic gmin stanowi podstawę do oceny legalności rozstrzygnięcia podjętego przez Radę Ministrów jako że pozwala on na dokonanie kontroli, czy wszystkie istotne aspekty danej sprawy zostały w toku postępowania przez Radę Ministrów uwzględnione (a raczej, czy istniała faktyczna możliwość ich uwzględnienia).

4.2. Treść i uzasadnienie zarzutu

Wprowadzenie kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia do obrotu prawnego dokonane zostało w oparciu o wniosek niespełniający wymogów formalnych jako że wniosek Rady Miasta Konin nie zawierał następujących, wymaganych przepisami prawa elementów:

- stanowiska wnioskodawcy dotyczącego spełnienia ustawowych przesłanek ustalenia granic gmin – w odniesieniu do części z przesłanek we wniosku ograniczono się do lakonicznego stwierdzenia, że proponowana zmiana spełnia ustawowe przesłanki zmiany granic gmin (bez jakiegokolwiek uzasadnienia), w odniesieniu zaś do jednej z przesłanek (tj. zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez gminy, których zmiana dotyczy) we wniosku nie sformułowano żadnego stanowiska wnioskodawcy,
- szacunkowych kosztów stałych wprowadzenia proponowanej zmiany – we wniosku ograniczono się jedynie do określenia kosztów jednorazowych wszystkich czterech proponowanych w nim zmian terytorialnych łącznie i to jedynie z punktu widzenia kosztów, jakie ponieść miała jedna z gmin, których wnioskowane zmiany dotyczyły.

Dowód: wniosek Rady Miasta Konina o dokonanie zmiany granic Miasta Konina – miasta na prawach powiatu z gminą Stare Miasto w powiecie konińskim

Mając na uwadze wyżej wskazane braki formalne wniosku Rady Miasta Konin kategorycznie stwierdzić należy, że Rada Ministrów podejmując rozstrzygnięcie w przedmiocie ustalenia przebiegu granic pomiędzy gminami Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem **nie mogła zrealizować wytycznych ustawowych do wydania rozporządzenia w zakresie określenia, czy**

wyinterpretowana z przepisu art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym treść przesłanek warunkujących zmianę granic gmin znajduje zastosowanie do odpowiadającego jej faktycznego stanu więzi i struktury na spornym obszarze, skoro inicjująca postępowanie Rada Miasta Konina nie przedstawiła go w sposób wyczerpujący we wniosku, a Rada Ministrów jako centralny organ administracji rządowej nie dysponuje dostateczną wiedzą w tym zakresie. Podkreślić trzeba, że aspekt ten jest wyraźnie dostrzegany przez ustawodawcę, który różnicuje tryb postępowania w przedmiocie zmiany granic inicjowanego z urzędu i na wniosek.

Rozwijając powyższe wskazać w szczególności trzeba, że brak stanowiska wnioskodawcy dotyczącego spełnienia ustawowych przesłanek ustalenia granic gmin nie pozwala na dokonanie oceny, czy formułowany przez Radę Miasta Konin „*lokalny interes publiczny*” uzasadniał naruszenie podlegającej szczególnej, konstytucyjnej ochronie stabilności terytorialnej gmin z uwagi na dobra i wartości konstytucyjne wyrażone w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. We wniosku nie wyjaśniono np. czy i dlaczego proponowana w nim zmiana przysłuży się do zapewnienia w większym niż dotychczas stopniu jednorodności przestrzennej obu gmin (naruszenie tego kryterium przez kwestionowany §2 *in principio* Rozporządzenia będzie przedmiotem odrębnego zarzutu) np. poprzez odniesienie się do sieci infrastruktury technicznej spornego terenu, czy uwarunkowań jego zagospodarowania przestrzennego. Co niezwykle istotne, we wniosku nie odniesiono się w żaden sposób do przesłanki zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez gminy, których zmiana granic dotyczy (naruszenie tego kryterium przez kwestionowany §2 *in principio* Rozporządzenia będzie przedmiotem odrębnego zarzutu). Nie oceniono zatem, jakie konsekwencje prawne pociąga za sobą proponowana w nim zmiana np. w związku z utratą źródła dochodów przez gminę Stare Miasto przy niezmienionej skali jej zadań (a tym samym skali kosztów ich realizacji). W konsekwencji, uznać trzeba, że wniosek w zakresie określenia stanowiska Wnioskodawcy, co do spełnienia przesłanek z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym pomija milczeniem szereg istotnych okoliczności faktycznych sprawy.

We wniosku nie odniesiono się w ogóle do szacunkowych kosztów stałych wprowadzenia proponowanej w nim zmiany. Koszty takie z natury rzeczy występują przy każdej zmianie w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Jedynie przykładowo wskazać można, że w odniesieniu do terenów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, do kosztów stałych ponoszonych przez gminę zaliczyć należy chociażby objęcie spornego terenu miejskim systemem gospodarki odpadami, monitoringiem środowiska, czy systemem gotowości miejskich służb mundurowych. W konsekwencji, uznać trzeba, że uzasadnienie wniosku w zakresie określenia

kosztów wprowadzenia w życie proponowanej w nim zmiany terytorialnej jest nie tylko nieprecyzyjne (jako że odnosi się ono łącznie do wszystkich zmian proponowanych we wniosku), ale przede wszystkim jest sprzeczne z aktualnym stanem wiedzy i doświadczeniem życiowym

Waga opisywanego naruszenia procedury ma charakter istotny. W tym kontekście, ponownie wskazać należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że ocena poprawności „*dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu*” jest dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny *ad casum* w każdej sprawie z uwzględnieniem m.in. następujących okoliczności:

- waga materii prawnej, której dotyczy ustawa - **im bardziej istotny ustrojowo, społecznie lub gospodarczo przedmiot regulacji, tym bardziej skrupulatnie powinny być przestrzegane zasady procesu legislacyjnego;**
- **znaczenie naruszonych przepisów** (np. wiążąca lub konsultacyjno-opiniodawcza rola danego podmiotu);
- **skutek nieprawidłowości, tj. ich wpływ na treść uchwalonego aktu** (np. należy brać pod uwagę, czy mimo niedopełnienia obowiązków podmioty odpowiedzialne za wydanie danego aktu mogły wnikliwie zapoznać się z projektowanymi rozwiązaniami, ich uzasadnieniem i skutkami);
- skala i częstotliwość naruszeń (np. **intencjonalne działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania należy ocenić surowiej niż naruszenia przypadkowe, wynikające tylko z pośpiechu**)²³.

Uwzględniając powyżej poczynione wytyczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy dokonywaniu oceny stawianego w tej części wniosku zarzutu, wskazać trzeba, że:

- §2 *in fine* Rozporządzenia rozstrzygając o przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu **ma niewątpliwie ważne znaczenie ustrojowe** – kształtuje ono bowiem nie tylko techniczny przebieg przedmiotowej granicy, lecz przede wszystkim zakres zadań gmin objętych wnioskiem (o czym była mowa szerzej w ramach uzasadnienia legitymacji wnioskowej Rady Gminy Stare Miasto);
- wniosek o dokonanie zmiany terytorialnej **ma kluczowe znaczenie w toku procedury poprzedzającej wydanie rozporządzenia w sprawie ustalenia**

²³ Por. zwłaszcza wyroki TK: z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121 i z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30.

granic gmin jako że wyznacza w sposób wiążący granice rozstrzygnięcia dotyczącego przebiegu granic pomiędzy gminami w trybie wnioskowym. Rozstrzygając o zasadności wniosku Rada Ministrów nie przeprowadza postępowania wyjaśniającego z urzędu, lecz opiera się na materiale dowodowym wniesionym przez zainteresowane strony;

- skutkiem opisanych nieprawidłowości wniosku Rady Miasta Konin był **brak wystarczającej wiedzy członków Rady Ministrów w zakresie uzasadnienia i konsekwencji projektowanej regulacji;**

- Rada Ministrów wydając Rozporządzenie, w którym zawarła kwestionowany przepis §2 *in principie*, **dysponowała pełną wiedzą o podnoszonym w ramach niniejszego zarzutu naruszeniu procedury jako że:**

- było ono wielokrotnie sygnalizowane w toku postępowania przez Wójta Gminy Stare Miasto,

Dowód: Pismo Wójta Gminy Stare Miasto do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 maja 2017 r.

- przeprowadzone przez nią równoległe zmiany terytorialne w odniesieniu do innych gmin inicjowane były wnioskami, które w sposób szczegółowy prezentowały stanowisko zainteresowanej rady gminy, co do spełnienia ustawowych przesłanek przeprowadzenia zmiany terytorialnej oraz które w sposób szczegółowy prezentowały zestawienie wszelkich kosztów związanych z przeprowadzeniem zmiany.

Dowód: Wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Opola podpisany przez Prezydenta Miasta Opola

Reasumując, wprowadzenie do obrotu prawnego kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia dokonane zostało w oparciu o wniosek niespełniający wymogów formalnych – przy pełnej tego świadomości organu tj. Rady Ministrów. Procedowanie nad żądaniem zmiany granic gmin w oparciu o niepełny wniosek uniemożliwiło dokonanie w sposób prawidłowy subsumpcji norm-przesłanek dokonania zmiany w przebiegu granic pomiędzy gminami do rzeczywistego stanu faktycznego spornego terytorium oraz do rzeczywistych relacji tego terytorium do terytoriów gmin, których granice uległy zmianie. Rada Ministrów procedując w oparciu o wniosek niezgodny z dyspozycją art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym naruszyła także art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 Konstytucji RP jako że skorzystała z ustawowej kompetencji do wydania Rozporządzenia w sytuacji braku wymaganego prawem kompletnego wniosku inicjującego postępowanie w przedmiocie ustalenia granic gmin.

5. Zarzut naruszenia art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP polegający na ustaleniu granic gmin pomimo braku wystąpienia w sprawie lokalnego interesu publicznego (odmiennego od lokalnego interesu własnego gminy, której granice są rozszerzane), który uzasadniałaby naruszenie zasady stabilności granic gmin

5.1. Wzorce kontroli

Jak już podniesiono w ramach omówienia wzorców kontroli poprzednich zarzutów, funkcja kontrolna sprawowana przez TK prowadzona jest zarówno pod względem materialnym (badanie, czy dany akt prawny nie narusza Konstytucji, ustawy lub ratyfikowanej umowy), jak i formalnym (czy dany akt prawny został wydany przez organ kompetentny, czy nie przekroczono przy jego wydawaniu granic delegacji i czy zastosowano właściwy tryb postępowania przy jego wydawaniu).

Istotą kontroli pod względem materialnym jest dokonywanie oceny, czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna w swej treści z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli). Podstawową dyrektywą tych ocen jest zasada hierarchiczności źródeł prawa, czyli nakaz, aby normy niższego rzędu były zgodne z normami wyższego rzędu²⁴.

Zgodność materialna rozporządzenia z aktami prawnymi wyższego rzędu jest złożona z uwagi na podustawowy charakter tego aktu. Obejmuje ona, w szczególności:

- zgodność rozporządzenia z Konstytucją RP jako że może być ona wzorcem kontroli dla wszystkich aktów normatywnych należących do systemu prawnego, co stanowi konsekwencję jej nadrzędności w systemie prawa polskiego i jej najwyższej mocy obowiązującej (art. 8 Konstytucji RP),
- zgodność rozporządzenia z ustawą - przy czym chodzi tu zarówno o ustawę zawierającą upoważnienie stanowiące podstawę prawną rozporządzenia, jak i każdą inną regulację ustawową, co stanowi konsekwencję hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa w Polsce (art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Z uwagi na przedmiot zaskarżonego przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia, kluczowe znaczenie dla oceny jego zgodności z Konstytucją RP ma art. 15 ust. 2 tejże, który wyznacza ustrojowe znaczenie i funkcje zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

²⁴ Por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 188 Konstytucji RP*, [w:] *Tenże, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, dostępny w SIP Legalis.

Zgodnie z ww. przepisem:

„Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”.

Zacytowany przepis z jednej strony konstruuje normatywną definicję zasadniczego podziału terytorialnego państwa, z drugiej określa przesłanki jego kształtowania. Przesłanki te sformułowane zostały, jako pewne dyrektywy działania dla ustawodawcy w tym sensie, że wyznaczają pewne cele, które mają być realizowane przez ustawodawcę za pomocą zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Sformułowane w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa podzielić można na dwie grupy:

- pierwsza, dotycząca wyznaczonego różnymi więziami poczucia przynależności określonej wspólnoty do określonego obszaru.
- druga, dotycząca zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez struktury, na potrzeby których podział terytorialny jest tworzony.

Już w tym miejscu podkreślić należy, że obie grupy przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa pozostają ze sobą w związku funkcjonalnym i powinny być rozpatrywane łącznie np. zdolność wykonywania zadań publicznych może być uzależniona zarówno od aspektów przestrzennych (np. wyznaczenie granic jednostki podziału terytorialnego nieuwzględniające istniejącego układu komunikacyjnego, jak również systemów infrastruktury technicznej), jak i gospodarczych (w tym przykładowo poziomu dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego, w dużej mierze uzależnionego od liczby mieszkańców oraz ich zamożności).²⁵

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazano, że głównym celem regulacji art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jest uniemożliwienie tworzenia jednostek „przypadkowych”²⁶, a także że na gruncie Konstytucji RP ingerencja w zastany podział terytorialny nie może być „arbitralna”²⁷.

²⁵ Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, dostępny w SIP Legalis.

²⁶ P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, artykuł 16 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 8.

²⁷ Por. A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 28.

Przechodząc dalej wskazać trzeba, że cel przesłanek wyróżnionych w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP należy interpretować w zgodzie z innymi normami konstytucyjnymi, wyznaczającymi rolę i status podmiotów publicznych, dla których jest on wyznaczany, w szczególności zaś w zgodzie z art. 15 ust. 1, art. 16 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji RP (w odniesieniu do gmin także z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). I tak:

- art. 15 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: *„Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.”*

Z przepisu tego wynika, że **zasadniczy podział terytorialny państwa ma służebną rolę względem przyjętego w systemie prawa polskiego modelu ustrojowego sprawowania władzy publicznej w oparciu o zasadę decentralizacji.**

- art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: *„Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.”*

Z przepisu tego wynika, że w polskim porządku prawnym zasadniczy podział terytorialny został powiązany z samorządnością terytorialną. Oznacza to, że **każdorazowa ingerencja w zasadniczy podział terytorialny państwa musi być – ze swej istoty – ingerencją w sferę funkcjonowania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego.**

- art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że *„Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.”*

Z przepisu tego wynika, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone przez ustrojodawcę w atrybut samodzielności, która podlega ochronie konstytucyjnej. W tym kontekście, **zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym jako zmieniające strukturę jednostek samorządu terytorialnego ingerują w ich samodzielność.**

Z treści przepisu art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wynika również drugi istotny z punktu widzenia stawianego zarzutu wniosek, że zasadniczy podział terytorialny nie ma charakteru bezwzględnie trwałego, lecz może być kształtowany na drodze ustawowej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że *„Podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury”*²⁸.

W kontekście dotychczas poczynionych uwag, wskazać trzeba, że z łącznej interpretacji przepisu art. 15 ust. 2 Konstytucji RP z innymi jej przepisami

²⁸ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06.

wyznaczającymi status ustrojowy jednostek samorządu terytorialnego wpływa wniosek, że oceniając zgodność z Konstytucją aktu prawnego kształtującego zasadniczy podział terytorialny państwa należy uwzględnić **odmienne kryteria w przypadku pierwotnego jego ustalania, a inne w przypadku dalszych jego zmian** jako że te drugie:

- dotyczą już funkcjonujących struktur samorządowych o konstytucyjnie chronionej samodzielności,
- ingerują w stabilność ukształtowanych już granic jednostek samorządu terytorialnego również objętą ochroną konstytucyjną.

Ergo, inaczej oceniać należy wyznaczanie zasadniczego podziału terytorialnego w związku z tworzeniem nowych jednostek samorządu terytorialnego (jak miało to miejsce np. w 1998 r., kiedy to tworzone w Polsce powiaty i województwa), inaczej w sytuacji ingerencji w „zastany” podział terytorialny wyznaczający już, z założenia względnie trwałą, strukturę samorządową.

Na konieczność uwzględnienia wyżej opisanej dystynkcji zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 roku (sygn. akt K 1/03), w uzasadnieniu którego podkreślił: *„w toku zmiany granic mieć należy na uwadze, iż każda z tych zmian narażać może na destrukcję lub osłabienie, ukształtowane już lub kształtujące się w procesie historycznym więzi. (...)”*.

Przechodząc dalej wskazać trzeba, że przesłanki materialnoprawne kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zostały częściowo powtórzone, częściowo rozwinięte w odniesieniu do zmiany polegającej na ustaleniu granic gmin w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym:

„Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”.

Konfrontując treść wyżej zacytowanego przepisu z regulacją art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazać należy, że:

- na poziomie ustawowym dopełniono konstytucyjne przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego o **wymóg zapewnienia jednorodności terytoriów gmin**, których ustalenie lub zmiana granic dotyczy,
- na poziomie ustawowym wskazano, że przy dokonywaniu zmian lub ustalenia granic gmin uwzględnić należy **łącznie** wszystkie rodzaje więzi

charakteryzujące związek obu gmin, których zmiana terytoriów dotyczy, z obszarem objętym tą zmianą (jako że ustawodawca użył w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym spójnika „i”).

Wyżej wskazanych „rozbieżności” pomiędzy regulacją ustawową i konstytucyjną nie należy rzecz jasna interpretować jako niezgodności ustawy o samorządzie gminnym z Konstytucją RP. Przyjąć należy, że większy „rygoryzm” przy dokonywaniu zmian i ustalaniu granic gmin w porównaniu do innych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa wynika z tego, że w przypadku tego rodzaju zmian przeprowadzane są one zawsze kosztem innych jednostek samorządu terytorialnego, których byt prawny zostaje utrzymany – w przeciwieństwie np. do zmiany polegającej na utworzeniu nowej gminy poprzez połączenie lub podział gminy/gmin istniejących. Zawarta w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym konstrukcja normatywna znajduje niewątpliwie swoje uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych wyznaczających status ustrojowy gminy, o których była mowa szerzej wcześniej.

Z wyżej poczynionych uwag wynika, że przy dokonywaniu zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym polegającej na zmianie granic lub ustaleniu granic gmin uznaniowość Rady Ministrów jest szczególnie silnie ograniczona, w zestawieniu do dokonywania innych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym szczebla gminnego.

Przepis art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym odczytywać należy, nie tylko w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, ale również w związku z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Rozwijając powyższe wskazać trzeba, że z wykonawczego charakteru rozporządzenia wynika, że akt ten powinien w sposób poprawny realizować i urzeczywistniać cel (cele) ustawy zawierającej upoważnienie do jego wydania. Oznacza to wymóg istnienia spójności aksjologicznej między rozporządzeniem a ustawą stanowiącą postawę do jego wydania. Jeżeli więc skutki stosowania rozporządzenia prowadzą do rezultatów rozbieżnych z celami ustawodawcy, to takie rozporządzenie należy uznać za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji²⁹.

Z uwagi na szczególny charakter rozporządzeń w przedmiocie dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, wskazać wyjaśniająco w tym miejscu należy, że w orzecznictwie TK wskazano, że sformułowane w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wraz z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przesłanki ustalania granic gmin stanowią wytyczne do wydania rozporządzenia rządowego³⁰.

²⁹ Por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 3

³⁰ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w toku interpretacji wskazanych dotychczas wzorców kontroli wskazano, że:

- po pierwsze, **przyczyna wszczęcia postępowania o ustalenie granic gmin musi mieć znamiona interesu publicznego**, przy czym w odniesieniu do postępowań wszczynanych z urzędu chodzi o ogólnokrajowy interes publiczny, w odniesieniu natomiast do postępowań wszczynanych na wniosek rada zainteresowanej gminy musi wykazać **interes publiczny o lokalnym charakterze**. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślił, że tylko interes publiczny „zakotwiczony” w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa – jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych³¹,
- po drugie, **sam lokalny interes publiczny (w odniesieniu do postępowań wszczynanych na wniosek) nie jest wystarczającą podstawą do przeprowadzenia zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa**. Konieczne jest bowiem jego skonfrontowanie z lokalnym interesem publicznym drugiej z gmin, której zmiana terytorialna ma dotyczyć. W tym kontekście, szczególnego znaczenia nabiera stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., w którym podkreślił, że ustawodawca nakłada na Radę Ministrów obowiązek, by kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa **prowadziło do najlepszego z potencjalnie możliwych z punktu widzenia wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania**³².

Reasumując, w postępowaniu o ustalenie granic gmin chodzi nie tylko o proste przeciwstawienie: wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest stabilizacja stosunków społeczno-terytorialnych kraju – publicznemu interesowi lokalnemu gminy inicjującej postępowanie, w grę wchodzi bowiem trzeci czynnik – jest nim ochrona lokalnego interesu publicznego drugiej gminy, której terytorium ma ulec zmniejszeniu³³.

W związku z tym, że w ramach niniejszego zarzutu kwestionowany jest sam fakt zakwalifikowania interesu, na podstawie którego wszczęto postępowanie w sprawie ustalenia granicy pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem, jako lokalnego interesu publicznego, w ramach niniejszego

³¹ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. akt K 1/03.

³² Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r sygn. K. 10/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 162, s. 863-864

³³ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. akt K 1/03.

zarzutu pominięto kwestię jego korelacji do lokalnego interesu publicznego gminy Stare Miasto, co z kolei stanowić będzie przedmiot kolejnego zarzutu.

W kontekście problematyki dokonywania oceny, czy w sprawie o ustalenie granic gmin wystąpił lokalny interes publiczny, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[...] istotne są następujące czynniki: ocena, czy chodzi o te względy, o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji, tj. po pierwsze, polepszenie poprzez taką zmianę więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych oraz po drugie, polepszenie zdolności wykonywania zadań publicznych przez tę gminę”³⁴. Trybunał podkreślił równocześnie, że dla dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym nie wystarczy jakkolwiek lokalny interes publiczny, ale „**dostatecznie silny**, by mimo potrzeby zachowania [...] stabilności [granic wyjaśn. moje] została dokonana zmiana”³⁵. Również w doktrynie podkreślono, że w postępowaniu w zakresie przeprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym niezbędne jest występowania odpowiedniego interesu publicznego przemawiającego za zmianą. Stanowi on bowiem konkurencję dla takich wartości konstytucyjnych, jak stabilność stosunków terytorialnych oraz samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

W doktrynie wyróżniono: interes własny gmin, interes publiczny o charakterze lokalnym oraz interes publiczny o charakterze państwowym³⁶. W tym kontekście wskazano, że oceniając zasadność wniosku zainteresowanej gminy o dokonanie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa należy dokonać analizy, czy interes własny danej gminy jest jednocześnie lokalnym interesem publicznym uzasadniającym przeprowadzenie zmiany granic³⁷.

Z dotychczas poczynionych uwag, wynika, że sam fakt uzyskania „korzyści” wskutek przeprowadzenia zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa przez jedną z gmin nie musi mieć znamion interesu publicznego.

Zauważyć dalej trzeba, że z regulacji rangi konstytucyjnej i ustawowej - stanowiących wzorce kontroli formułowanego w tej części wniosku zarzutu - wynika jednoznacznie, że wszelkie zmiany terytorialne muszą uwzględniać zastany stan faktyczny i prawny na obszarze, który stanowić ma przedmiot zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym służąc realizacji ściśle określonym celom.

Mając na uwadze powyższe ustosunkować się w tym miejscu należy do sformułowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, że poza

³⁴ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. akt K 1/03.

³⁵ Tamże;

³⁶ M. Mączyński, *Komentarz do art. art. 4-4f [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

³⁷ M. Mączyński, *Komentarz do art. art. 4-4f [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

jego kognicją pozostaje ocena zasadności rozporządzenia w przedmiocie dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym jako że Trybunał jest sądem prawa, a nie sądem faktu³⁸.

W ocenie Wnioskodawcy charakter i istota rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin nie wyklucza dokonania jego kontroli merytorycznej przez Trybunał Konstytucyjny. Zauważyć bowiem trzeba, że **warunki dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa stanowią pojęcia prawne służące rekonstrukcji normy prawnej**. Akt stosowania prawa inkorporowany w rozporządzeniu w sprawie ustalenia granic gmin **opiera się na wykładni obowiązujących przepisów, a ta jako dotycząca sfery normatywnej mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego**. Równocześnie akt ten wywołuje skutki normatywne w zakresie przyszłego zastosowania innych, obowiązujących w systemie prawa norm, które podlegają ocenie z punktu widzenia prawidłowości dokonanej wykładni przepisów stanowiących podstawę rozporządzenia. W uproszczeniu można powiedzieć, że **legalność skutków normatywnych rozporządzenia warunkowana jest legalnością jego wydania**. *A contrario*, rozporządzenie terytorialne wydane w oparciu o rezultat wadliwej wykładni przepisów stanowiących jego podstawę wywoływać będzie **każdocześnie wadliwe konsekwencje prawne (m.in. niezgodne z normami wyższego rzędu ukształtowanie zakresu zadań gmin, których zmiana terytorialna dotyczy)**. W tym kontekście, podkreślić należy za doktryną prawa konstytucyjnego, że integralnym elementem procedury badania hierarchicznej zgodności norm jest dokonanie przez sąd konstytucyjny wykładni przepisu będącego przedmiotem kontroli i przepisu będącego wzorcem kontroli³⁹. Tym samym, uznać trzeba, że **w jurysdykcji Trybunału mieści się ocena dokonanej przez Radę Ministrów wykładni przepisów wyznaczających ramy prawne rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin**.

Wyżej sformułowane rozumienie dopuszczalności przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny kontroli merytorycznej rozporządzeń w sprawie dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym jest od lat postulowana w doktrynie prawa konstytucyjnego i samorządowego. Gwoli przykładu, Ł. Złakowski wskazał, że niewłaściwa wykładnia kryteriów określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a co za tym idzie – nieprawidłowa rekonstrukcja treści normatywnej pojęć niedookreślonych występujących w przedmiotowym przepisie, a następnie ich zastosowanie w drodze rozporządzenia oznaczać będzie działanie o charakterze

³⁸ Por. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23.

³⁹ *Komentarz do art. 188 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, dostępny w SIP Legalis.

bezprawnym, co powinno podlegać kontroli władzy sądowniczej⁴⁰. Innymi słowy, treść przyjętego rozporządzenia terytorialnego w oparciu o wadliwą interpretację przepisów, z którymi musi on pozostawać w zgodności, przesądza o wadliwości aktu stosowania prawa wyrażonego w tym rozporządzeniu, a w konsekwencji także o wadliwych (niezgodnych z przepisami Konstytucji RP) konsekwencjach normatywnych tego rozporządzenia tj. wadliwych zmianach w normach ustawowych wyznaczających m.in. zakres zadań i kompetencji gmin i ich organów po dokonanych zmianach terytorialnych (w części dotyczącej tych gmin i tych organów).

Na kanwie podnoszonej problematyki objęcia kontrolą merytoryczną przepisów rozporządzeń w sprawie dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa zgodzić należy się także z wyrażonym w doktrynie poglądem, że **w demokratycznym państwie prawa nie może pozostawać poza sądową kontrolą żaden akt prawny stanowiący przez organy państwa wywołujący skutki prawne**⁴¹. W tym kontekście warto przytoczyć również stanowisko L. Boska i M. Wilda, którzy podnieśli, że w odniesieniu do rozporządzeń stanowiących akty stosowania prawa ocena realizacji wytycznych ustawowych (np. uwzględnienia interesu zainteresowanych podmiotów) lub zasadności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (tj. ziszczenia się określonych przez prawo okoliczności) jest z reguły trudno mierzalna – trudność z oceną legalności nie może oznaczać jednak, że są podstawy prawne dla wyłączenia kognicji TK⁴².

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że konieczność objęcia rozporządzenia terytorialnego kontrolą merytoryczną Trybunału znajduje swoje umocowanie również w konstytucyjnie zagwarantowanej sądowej ochronie samodzielności gminy (art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP), z której wynika m.in. czynne prawo jednostek samorządu terytorialnego do poddania sądowej kontroli legalności wszelkich decyzji ingerujących w ich zakres działania.

Dopuszczalność kontroli merytorycznej rozporządzeń w sprawie dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa została również dopuszczona

⁴⁰ Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, dostępny w SIP Legalis.

⁴¹ *Komentarz do art. 188 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, dostępny w SIP Legalis.

⁴² L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 62

przez TK w **większości orzeczeń** zapadłych wskutek wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów zawartych w tychże⁴³.

Przenosząc wyżej poczynione uwagi, na grunt stawianego zarzutu, wskazać trzeba, że do pojęć prawnych istotnych z punktu widzenia kontroli merytorycznej rozporządzeń w sprawie ustalenia granic gmin zaliczyć należy niewątpliwie także pojęcie „lokalnego interesu publicznego”. Lokalny interes publiczny został bowiem uznany za przesłankę wszczęcia postępowania o zmianę lub ustalenie granic gmin w trybie wnioskowym zarówno we wcześniej przywołanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego i samorządowego. Co prawda, nie stanowi ono określenia normatywnego wprost wyrażonego w przepisach Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym, lecz pewną konstrukcję normatywną wyprowadzaną z całokształtu tych uregulowań. W konsekwencji, w ocenie Wnioskodawcy odtworzenie jego właściwego (tj. zgodnego z normami konstytucyjnymi i ustawowymi) znaczenia ma ważki ustrojowo walor w toku dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Konsekwencją przyjęcia błędnego rozumienia tego pojęcia może być dokonanie albo odmowa dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa w sposób naruszający normy wyrażone w Konstytucji RP i ustawie o samorządzie gminnym.

5.2. Treść i uzasadnienie zarzutu

Interes wskazany we wniosku o ustalenie granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin uwzględniony w kwestionowanym §2 *in principio* Rozporządzenia, nie nosi znamion lokalnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, lecz stanowi faktyczny interes własny miasta na prawach powiatu Konin. Z uwagi na fakt, że błędne zakwalifikowanie interesu miasta na prawach powiatu Konin jako lokalnego interesu publicznego wynika z przyjęcia przez Radę Ministrów błędnego rozumienia przesłanek ustalenia granic gmin, a tym samym z błędnej wykładni obowiązujących przepisów prawa, uwzględnienie stawianego zarzutu mieści się w jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadniając formułowany zarzut w pierwszej kolejności podjąć należy próbę odtworzenia interesu, który stanowił podstawę przyjęcia przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia zawartego w kwestionowanym §2 *in principio* Rozporządzenia.

W uzasadnieniu wniosku Rady Miasta Konina o dokonanie zmiany granic miasta Konina wskazano, że „Podstawą wszczęcia procedury i złożenia wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Konina jest likwidacja powstałych w przeszłości,

⁴³ Zob. np. wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U. 10/01, wyrok z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293.

ekonomicznych i administracyjnych absurdów.”. Rada Miasta Konina uznała, że za ową absurdalną sytuację uznać należy zlokalizowanie na terenie gminy sąsiedniej (gminy Stare Miasto) oczyszczalni ścieków służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkańców Konina. We wniosku podkreślono również, że konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że „Właściciel oczyszczalni - Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Koninie, której jedynym udziałowcem jest Miasto Konin zobowiązany jest płacić Gminie Stare Miasto podatek od gruntów, budynków i budowli, który w bieżącym roku wyniesie ponad 600.000 zł.”. Zauważono w nim również, że wysokość zobowiązań podatkowych PWiK w stosunku do gminy Stare Miasto w ostatnich latach wzrosła wobec dokonanej modernizacji oczyszczalni. We wniosku zauważono również, że uiszczany przez PWiK podatek „jest kosztem spółki wliczanym w cenę wody i ścieków. Pośrednio płacą go zatem mieszkańcy Konina.”. W konsekwencji, Rada Miasta Konin uznała „za właściwe i sprawiedliwe, by podatek płacony od konińskiej oczyszczalni, zasilał budżet Miasta Konina”.

Dowód: wniosek Rady Miasta Konina o dokonanie zmiany granic Miasta Konina – miasta na prawach powiatu z gminą Stare Miasto w powiecie konińskim

Nawiązując do złożonego wniosku o ustalenie granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem, w uzasadnieniu Rozporządzenia wskazano, że: *„Za pozytywnym rozpatrzeniem wniosku przemawiają względy funkcjonalno-gospodarcze.”. W pozostałym zakresie uzasadnienie rozstrzygnięcia stanowi w istocie dosłowne przełożenie, a raczej powtórzenie, wniosku Rady Miasta Konin. A mianowicie w uzasadnieniu Rozporządzenia wskazano, że „Na proponowanym do włączenia do miasta obszarze Rumin znajduje się oczyszczalnia ścieków służąca wyłącznie mieszkańcom miasta Konin. Właściciel oczyszczalni - Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Koninie, której jedynym udziałowcem jest Miasto Konin zobowiązany jest płacić Gminie Stare Miasto podatek od gruntów, budynków i budowli, który w bieżącym roku wyniesie ponad 600.000 zł. Podatek płacony gminie jest kosztem spółki wliczanym w cenę wody i ścieków.”. W uzasadnieniu wskazano także że „zdaniem Wnioskodawcy zasadnym pozostaje, by podatek płacony konińskiej oczyszczalni [przez konińską oczyszczalnię – wyjaśn. Moje jako sprostowanie oczywistego błędu] zasilał budżet miasta Konina”.*

Dowód: uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin

Z zacytowanej powyżej dokumentacji wynika, że zarówno Rada Miasta Konin, jak i Rada Ministrów, przyjęła, że za lokalny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP uznać można dążenie do włączenia do gminy jednostkowego obszaru z terytorium gminy sąsiedniej z uwagi na zlokalizowanie na nim przedsiębiorstwa spółki gminnej, która jest zobowiązana do uiszczania podatków lokalnych w stosunku do gminy innej

aniżeli jej gmina macierzysta, które stanowią koszt jej działalności oraz z uwagi na chęć zwiększenia źródeł dochodów własnych gminy, której terytorium ulec ma powiększeniu.

W ocenie Wnioskodawcy wyżej sformułowana interpretacja art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP nie znajduje umocowania w przesłankach dokonywania zmian granic gmin, ani też w celu tej instytucji.

Rozwijając powyższe, wskazać trzeba w pierwszej kolejności na *ratio* samej instytucji dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym.

Dokonywanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym w świetle art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym powinny stanowić konsekwencję długotrwałych procesów wpływających kształtującą na poczucie więzi społecznych, kulturalnych i gospodarczych jednej ze wspólnot samorządowych do oznaczonego obszaru oraz kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez jedną z gmin.

W świetle powyższego, uznać należy, że zmiana w zasadniczym podziale terytorialnym kraju **nie może być dokonywana z uwagi na doraźną sytuację finansową spółki gminnej tj. wzrost kosztów jej działalności w związku ze zrealizowanym projektem modernizacji i zabudowy jej przedsiębiorstwa przy równoczesnym braku „zwrotu” tej inwestycji w danym czasie** (który to zwrot w perspektywie najbliższych lat powinien, z samej istoty poczynionych nakładów, nastąpić). Dokonywanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym z uwagi na doraźne względy finansowe nie znajduje umocowania w przepisach Konstytucji RP i w przepisach ustawy o samorządzie gminnym.

Dążenie miasta na prawach powiatu Konin do włączenia w jego granice terenu oczyszczalni nie znajduje także umocowania w zmianie stopnia związania gospodarczego tej gminy z terenem, na którym zlokalizowana jest oczyszczalnia ścieków. Podkreślić bowiem trzeba, że więzi, na które powołuje się miasto na prawach powiatu Konin, a które zostały uwzględnione w toku wydania przez Radę Ministrów kwestionowanego rozstrzygnięcia, to nie tyle więzi gospodarcze wspólnoty samorządowej miasta na prawach powiatu Konina do spornego terytorium, co raczej **więzi organizacyjne na linii założyciel spółki (gmina) – spółka**, a w konsekwencji, choć jedynie pośrednio, także więzi majątkowe założyciela spółki do mienia tejże spółki.

W ocenie Wnioskodawcy, przez przesłankę więzi gospodarczych, o której mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, **nie można rozumieć jednostkowych powiązań prawowłasnościowych gminy do**

obszaru obejmowanego zmianą, a już tym bardziej jednostkowych powiązań prawnołasnościowych spółek gminnych do takiego obszaru. Przesłankę więzi gospodarczych należy rozumieć jako pewien korelat różnych więzi gospodarczych (na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę liczbą mnogą) wspólnoty samorządowej (czyli mieszkańców gminy) do spornego terytorium, które wpisują się w jej tożsamość. Do tak rozumianych więzi gospodarczych zaliczyć należy chociażby: potencjał inwestycyjny danego obszaru z punktu widzenia działalności inwestycyjnej realizowanej już w gminie, której obszar ulec ma powiększeniu, wagę danego obszaru dla rozwoju lokalnego rynku pracy, czy też jego znaczenie w systemie komunikacyjnym gminy, której obszar ulec ma powiększeniu.

W ocenie Wnioskodawcy, przez spełnienie się przesłanki więzi gospodarczych, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, **nie można rozumieć również dążenia do zwiększenia dochodów własnych gminy, której terytorium ulec ma powiększeniu.** Nie ulega wszak wątpliwości, że każda nieruchomość ma mniejszą lub większą zdolność dochodową. Możliwość czerpania z nieruchomości dochodów może być zatem kwalifikowana jako postać więzi gospodarczej z punktu widzenia każdej z gmin, której zmiana terytorialna dotyczy. Podkreślić przy tym trzeba, że nie jest to więź równoważna dla obu gmin. Zdolność dochodowa nieruchomości kształtuje bowiem potencjał gospodarczy gmin, który jest dla każdej z nich różny. W konsekwencji, więź gospodarcza w postaci zdolności dochodowej danej nieruchomości jest silniejsza w odniesieniu do tej z gmin, dla których ma ona większe znaczenie z punktu widzenia jej budżetu.

Z wyżej opisanych powodów, w ocenie Wnioskodawcy, sama zdolność dochodowa jako atrybut każdej nieruchomości nie stanowi samoistnej przesłanki do dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, a nawet gdyby uznać ją za taką przesłankę to w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej kwestionowanym przepisem, tak rozumiana więź gospodarcza zdecydowanie przemawiała za pozostawieniem nieruchomości oczyszczalni w granicach gminy Stare Miasto, dla której ma ona niewątpliwie większe znaczenie dochodowe, aniżeli dla miasta na prawach powiatu Konin.

Analogiczne do formułowanego stanowiska zajęła sędzia Teresa Dębowska-Romanowska w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U. 10/0, którego była sędzią-sprawozdawcą. Wskazała ona mianowicie, że: *„Żadne względy lokalne nie mogą przemawiać za zabraniem jednej gminie znacznej części jej obszaru i „darowaniem” go drugiej, celem zapewnienia tamtej wzrostu wpływów z dochodów własnych.”*

W ocenie Wnioskodawcy, dążenie miasta na prawach powiatu Konin do włączenia w jego granice terenu oczyszczalni **nie znajduje także umocowania**

w zapewnieniu Koninowi lepszej i skuteczniejszej zdolności do wykonywania jej zadań własnych.

Podkreślić trzeba, że **zdolność wykonywania przez gminę swoich zadań, nie zależy od tego, czy obiekty jej jednostek organizacyjnych leżą na terenie tej gminy.** Świadczy o tym nie tylko brak zastrzeżenia ustawowego, co do miejsca lokalizowania obiektów i urzędzeń gminnych. Ustawodawca nie zakazał, by gminy lub inne komunalne osoby prawne były właścicielami mienia położonego poza granicami macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że za dopuszczalną należy uznać sytuację, w której np. obiekty służące realizacji zadań własnych przez daną gminę będą znajdować się poza jej granicami. Zauważyć należy na marginesie, że obserwacja praktyki pozwala wskazać liczne przypadki lokalizowania przedsiębiorstw gminnych w gminach sąsiednich (np. w województwie wielkopolskim: składowisko odpadów gminy Piła prowadzone jest w gminie Szydłowo, zakład zagospodarowania odpadów miasta na prawach powiatu Poznań zlokalizowany jest w gminie Suchy Las, a jego oczyszczalnia ścieków w gminie Czerwonak). Podkreślić trzeba, że przyjmowane przez gminy rozwiązania organizacyjne, co do miejsca zlokalizowania przedsiębiorstw gminnych, warunkowane są licznymi czynnikami pozaprawnymi np. niższymi kosztami działalności w gminie sąsiedniej, uciążliwością działalności gminnego zakładu przy braku odpowiednich terenów ochronnych, lepszą infrastrukturą techniczną gminy sąsiedniej. W ocenie Wnioskodawcy, **przyjęte przez gminę rozwiązania organizacyjnoprawne, co do sposobu wykonywania zadań własnych nie mogą być podstawą do żądania przeprowadzenia zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.**

Uzupełniając powyższe, podkreślić wyraźnie trzeba, że brak jest obiektywnych przesłanek prawnych i faktycznych do uznania, że włączenie terenu oczyszczalni ścieków do miasta na prawach powiatu Konin przyczyni się do poprawy realizacji zadań własnych tej gminy w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków. Zauważyć bowiem należy że:

- po pierwsze, koszt spółki w postaci podatku od nieruchomości, wobec szeregu innych wyższych kosztów stałych spółki (np. związanych ze zrealizowanym projektem rozbudowy i modernizacji oczyszczalni), nie ma decydującego wpływu na wysokość stawek cen i opłat za usługi świadczone przez pwik,
- po drugie, brak jest obiektywnych podstaw do twierdzenia, że PWiK uiszczać będzie mniejsze podatki lokalne w Koninie jako że stawki podatku od nieruchomości obowiązujące w tym mieście kształtują się na

analogicznym, a nawet nieznacznie wyższym poziomie aniżeli w gminie Stare Miasto⁴⁴

Dowód: uchwała Nr 396 Rady Miasta Konina z dnia 26 października 2016 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2016 r. poz. 6964)

uchwała Nr XXVI/181/2016 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 26 października 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2016 r. poz. 6562)

- po trzecie wskazać trzeba, że brak jest podstaw do przyjęcia, że dochód uzyskany z podatku od nieruchomości od PWiK sp. z o.o. Miasto Konin przeznaczy na poprawę świadczenia usług z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków (z uwagi na obowiązującą w prawie polskim zasadę jedności materialnej budżetu gminy⁴⁵ oraz z uwagi na fakt, że możliwości wspierania finansowego przez gminę spółek własnych jest silnie w prawie polskim ograniczona reżimem pomocy publicznej).

Słowem podsumowania, rzetelność wymaga wskazania, że pozornie zbliżony stan faktyczny był przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03.

W ramach ww. wyroku Trybunał dokonywał m.in. oceny zgodności z Konstytucją RP i ustawą o samorządzie gminnym § 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). Na mocy przedmiotowego rozporządzenia ustalono granice miast Bytom i Radzionków poprzez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta Bytom części obszaru obrębu ewidencyjnego Radzionków, na których położona była oczyszczalnia ścieków „Radzionków” stanowiąca własność spółki Bytomskie Przedsiębiorstwo Komunalne

⁴⁴ W mieście na prawach powiatu Konin, podatek od nieruchomości w roku 2017 wynosił:

- od 1 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej - **21,76 zł**

- od budowli - **2 % ich wartości**

- od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków - **0,85 zł od 1 m² powierzchni**

W gminie Stare Miasto podatek od nieruchomości w roku 2017 wynosił:

- od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – **19,05 zł** od 1 m² powierzchni użytkowej

- od budowli - **2 % ich wartości**

- od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków - **0,86 zł** od 1 m² powierzchni.

⁴⁵ Zasada ta oznacza, że wszystkie dochody jednostek samorządu terytorialnego stanowią jeden zasób środków pieniężnych, w całości przeznaczonych na pokrycie wszystkich planowanych wydatków budżetowych. Innymi słowy, zakazuje ona powiązania poszczególnych dochodów (np. z tytułu podatków) na konkretnie określone wydatki (np. płace). Omawianą zasadę wyraża obecnie art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

Sp. z o.o. Bezsporny w postępowaniu przed TK był fakt, że celem zmiany granicy pomiędzy gminami Bytom i Radzionków było dążenie do osiągnięcia stanu, w którym oczyszczalnia ścieków położona na terenie gminy Radzionków znalazłaby się znowu w granicach Bytomia (gminy sprawującej nadzór właścicielski nad BPK Sp. z o.o.).

Trybunał w wyniku dokonanej kontroli uznał, że kwestionowane przez gminę, której terytorium zostało pomniejszone, przepisy rozporządzenia są zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami ich legalności.

Z punktu widzenia stawianego w niniejszej sprawie zarzutu zauważyć trzeba jednak, że stan faktyczny sprawy badanej przez Trybunał w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r. był istotnie odmienny od stanu faktycznego niniejszej sprawy. Wskazać trzeba w szczególności, że zasadniczą przyczyną ustalenia granic miast Bytom i Radzionków było dążenie do zapewnienia warunków optymalnego zarządzania prowadzonym ówczesnie zadaniem inwestycyjnym p.n. Rozbudowa oczyszczalni ścieków Bytomskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w Radzionkowie. Za szybkim zakończeniem przedmiotowej inwestycji przemawiała również stwierdzona w toku postępowania, bardzo zła sytuacja w zakresie gospodarki wodno-ściekowej na terenie obu gmin. Mając na uwadze te argumenty, Trybunał uznał, że w sprawie występuje przesłanka publicznego interesu lokalnego w postaci podniesienia jakości usług, których świadczenie leży w zakresie zadań obu gmin⁴⁶.

Co istotne z punktu widzenia omawianego zarzutu Trybunał podkreślił równocześnie w ww. wyroku, że w świetle uregulowań konstytucyjnych i ustawowych zmian granic gmin dokonywać powinno się **na ogół z myślą o długotrwałym ukształtowaniu stosunków polityczno-terytorialnych, a nie dla doraźnego załatwienia określonej sprawy.**

Przenosząc powyżej poczynione uwagi na grunt niniejszego wniosku, wskazać trzeba, że w przeciwieństwie do sprawy poddanej kontroli w ww. wyroku Trybunału z dnia 4 listopada 2003 r., w niniejszej sprawie brak jest aktualnego i realnego publicznego interesu lokalnego miasta na prawach powiatu Konin uzasadniającego włączenie do jego terytorium obszaru, na którym zlokalizowana jest oczyszczalnia ścieków w postaci pilnej konieczności zwiększenia dostępności i jakości świadczenia usług w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków.

⁴⁶ Na marginesie zauważyć trzeba, że z dokumentacji postępowania w sprawie ustalenia granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin, nie wynika ażeby miasto Konin miało jakiegokolwiek problemy związane z uzyskaniem lub utrzymaniem dofinansowań ze środków europejskich (np. ze środków Unii Europejskiej) na dokonywanie modernizacji oczyszczalni ścieków PWiK w związku z jej zlokalizowaniem na terenie gminy Stare Miasto. Modernizacja i przebudowa oczyszczalni została przeprowadzona bez konieczności zmiany granicy pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem.

Reasumując przedstawioną w ramach niniejszego zarzutu argumentację, w ocenie Wnioskodawcy kwestionowany przepis §2 *in principio* Rozporządzenia został wydany z naruszeniem art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 164 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP jako że ustalenia granic pomiędzy gminami Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin nie uzasadnia lokalny interes publiczny miasta na prawach powiatu Konin, lecz wyłącznie interes własny tej gminy polegający na dążeniu do włączenia do jej terytorium nieruchomości generujących wysokie dochody podatkowe. Oznacza to, iż w analizowanej sprawie zmiana przynależności terytorialnej obszaru, na którym usytuowana jest oczyszczalnia ścieków nie znajduje legitymacji, która uzasadniałaby naruszenie zasady stabilności stosunków terytorialnych oraz ingerencję w funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

6. Zarzut naruszenia art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 oraz w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP poprzez niezrealizowanie ustawowo określonych wytycznych wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin, do których należy zapewnienie gminom, których granice ulegają zmianie, terytorium możliwie jednorodnego pod względem przestrzennym

6.1. Wzorce kontroli

Przedstawiona w punkcie 5.1. wykładnia przepisów art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorców kontroli merytorycznej rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin w zakresie oceny realizacji wytycznych przeprowadzania tych zmian oraz w zakresie oceny realizacji celu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa pozostaje aktualna na gruncie niniejszego zarzutu.

W ramach niniejszego zarzutu istotny jest jednakże wyprowadzony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z ww. regulacji obowiązek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa **w sposób prowadzący do najlepszego z potencjalnie możliwych z punktu widzenia wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania terytorialnego.**

Ww. obowiązek jest konsekwencją konieczności uwzględnienia w toku kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych **wszystkich zainteresowanych wspólnot samorządowych** (istniejących lub potencjalnie tworzonych) charakteryzujących zdolność określonego obszaru do bycia przynależnym do jednej z nich. Innymi

słowy, określone prawnie przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa **muszą być odnoszone w sposób równorzędny do obu jednostek samorządu terytorialnego, których konkretne rozstrzygnięcie terytorialne dotyczy.**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że przesłanki ustalenia i zmiany granic gmin odnoszą się do obu gmin, których ustalenie lub zmiana granic dotyczy, nie zaś jedynie do gminy, której rada wystąpiła z wnioskiem o wszczęcie postępowania⁴⁷.

Uwzględniając wyżej poczynione uwagi oraz opisane w ramach poprzedniego zarzutu przesłanki ustalania i zmiany granic gmin (wyrażone w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP), uznać trzeba, że Rada Ministrów rozstrzygając o zasadności wniosku o ustalenie lub zmianę granic gmin, powinna:

- po pierwsze, kierować się zapewnieniem obydwu gminom terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny,
- po drugie, uwzględnić stan więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, jakie ukształtują się w wyniku zmiany w obydwu gminach w porównaniu ze stanem tych więzi sprzed zmiany,
- po trzecie kierować się zapewnieniem obydwu gminom zdolności do wykonywania zadań publicznych⁴⁸.

Podkreślić trzeba ponownie, że sformułowane w przepisie art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przesłanki ustalenia lub zmiany granic gmin pozostają ze sobą w związku funkcjonalnym i powinny być rozpatrywane łącznie.

Zauważyć należy dalej, co również było już sygnalizowane w ramach poprzedniego zarzutu, że przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa mają postać pojęć nieostrych posiadających określoną, choć często trudną do odtworzenia, treść normatywną. W konsekwencji umożliwiają rekonstrukcję normy prawnej i mają charakter bezpośrednio obowiązujący organy władzy publicznej⁴⁹. W doktrynie prawa samorządowego podkreślono, że *„Uznanie normatywnej treści analizowanych pojęć musi prowadzić do wniosku, iż ich implementacja przez Radę Ministrów jako przesłanek determinujących proces*

⁴⁷ Zob. np. Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03

⁴⁸ Zob. np. Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03

⁴⁹ Ł. Ziakowski, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, dostępny w SIP Legalis.

kształtowania granic jednostki podziału terytorialnego zgodnie z ust. 3 oraz ust. 4 komentowanego przepisu [tj. art. 4 ustawy o samorządzie gminnym – wyjaśn. Moje] nie może mieć charakteru dowolnego. Użyte pojęcia posiadają bowiem nie tylko znaczenie faktyczne, ale również prawne”⁵⁰.

Wśród szeregu warunków materialnoprawnych dokonywania zmian lub ustalania granic gmin ustawodawca nakazał, by zmiany te zapewniały gminom, których dotyczą, terytorium „*możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny*”.

W orzecznictwie TK wskazano, że art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wraz z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wśród wytycznych do wydania rozporządzenia zmieniającego granice gmin zobowiązuje do takiego kształtowania granic gmin, ażeby zapewnić **zarówno gminie powiększanej, jak i tej, której powierzchnia się zmniejsza** terytorium możliwe jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny⁵¹.

Wymóg jednorodności terytorium ze względu na układ osadniczy i przestrzenny gmin, których dotyczy zmiana terytorialna, należy, w ocenie Wnioskodawcy, rozpatrywać w dwóch aspektach:

- po pierwsze, istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy danego obszaru odnoszonego do stanu zagospodarowania i zabudowy gmin, których zmiana dotyczy,
- po drugie, możliwości zagospodarowania i zabudowy danego obszaru odnoszonego do możliwości zagospodarowania i zabudowy gmin, których zmiana dotyczy.

W pierwszym z wymienionych aspektów omawiana przesłanka ustalania (zmiany) granic gmin tworzy dla Rady Ministrów nakaz takiego kształtowania granic gmin, ażeby przyłączenie i odłączenie oznaczonego terytorium tworzyło oraz zarazem nie naruszało spójności przestrzennej i osadniczej terytoriów gmin, których zmiana terytorialna dotyczy. W tym kontekście nie powinno się np. przyłączać do jednej z gmin części zwartego osiedla mieszkaniowego pozostawiając jego drugą część w jurysdykcji gminy, której terytorium ulega zmniejszeniu, przyłączać do gminy o typowych dla struktur wiejskich cechach zabudowy i zagospodarowania obszarów silnie uprzemysłowionych, czy też przyłączać do gminy obszaru

⁵⁰ Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, dostępny w SIP Legalis.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03.

zagospodarowanego bez niezbędnej infrastruktury technicznej służącej jego obsłudze.

W drugim z wymienionych aspektów omawiana przesłanka ustalania granic gmin koresponduje z jednym z fundamentalnych zadań własnych jednostek samorządu gminnego, jakim jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a tym samym pozostaje także w związku z inną przesłanką kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jaką jest zapewnienie gminom, których zmiana terytorialna dotyczy, najbardziej optymalnego stopnia zdolności wykonywania zadań publicznych w danym układzie terytorialnym. Podkreślić bowiem trzeba, że prowadzenie efektywnej i realnej polityki przestrzennej wymaga zagwarantowania gminom władza przestrzennego w odniesieniu do obszaru, którego uwarunkowania rzutują na określenie zasad zabudowy i zagospodarowania innych obszarów gminy objętych tym władztwem.

Mając na uwadze powyżej poczynione uwagi, w ocenie Wnioskodawcy, ustawowy warunek zapewnienia jednorodności przestrzennej i osadniczej terytoriów gmin po zmianie granic ujmowany w związku z przesłanką zapewnienia gminom po zmianie granic najbardziej optymalnego stopnia zdolności wykonywania zadań publicznych w danym układzie terytorialnym, prowadzi do wniosku, że korekta granic gmin może być uzasadniona niwelowaniem przebiegu granicy utrudniającym prowadzenie przez gminy racjonalnej gospodarki przestrzennej. *A contratio*, nie powinna prowadzić do skutku odwrotnego.

Reasumując, jedną z wytycznych ustalania (zmiany) granic gmin jest konieczność zapewnienia obu gminom, których ta zmiana dotyczy, terytorium możliwie jednorodnego z uwagi na układ przestrzenny i osadniczy, uwzględniający istniejący stan zabudowy i zagospodarowania terenu objętego zmianą oraz terytoriów tych gmin, a także konieczność zapewnienia tym gminom najbardziej optymalnej z uwagi na te uwarunkowania możliwości realizowania ich zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań z zakresu gospodarki przestrzennej.

6.2. Treść i uzasadnienie zarzutu

Dokonywana na mocy kwestionowanego §2 *in principio* Rozporządzenia, zmiana terytorialna narusza w sposób oczywisty jednorodność przestrzenną gminy Stare Miasto. Nowowyznaczona w Rozporządzeniu granica pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem nie ma charakteru granicy płynnej odnoszącej się do istniejących na dzień wydania Rozporządzenia uwarunkowań przestrzennych, lecz przeciwnie poprzez przyłączenie do Konina wyłącznie terenu, na którym zlokalizowana jest oczyszczalnia (obejmującego kilkanaście działek), bez terenów okalających, dochodzi na jego mocy do „chirurgicznego” wcięcia terytorium tejże gminy „w głąb” terytorium gminy Stare Miasto. W konsekwencji, terytorium

włączane do miasta na prawach powiatu Konin „okalane” jest od trzech stron terenami pozostawionymi w jurysdykcji organów gminy Stare Miasto. Uzyskana w ten sposób konfiguracja przestrzenna prowadzi w konsekwencji także do znacznego utrudnienia prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej przez gminę Stare Miasto.

Rozwijając powyższe wskazać należy, że na mocy kwestionowanego przepisu Rozporządzenia do miasta na prawach powiatu Konin włączona zostaje w zasadzie wyłącznie nieruchomość, na której zlokalizowana jest obecnie oczyszczalnia ścieków PWiK sp. z o.o., a także kilka działek „łączących” nieruchomość tejże oczyszczalni z terytorium miasta na prawach powiatu Konin.

Dowód: Kopia mapy topograficznej dołączona do wniosku Rady Miasta Konina o dokonanie zmiany granic miasta Konina

Oceniając sposób poprowadzenia nowej granicy pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem z punktu widzenia przesłanki zapewnienia jednorodności przestrzennej obu gminom, których zmiana dotyczy, podkreślić trzeba, że dotychczas (tj. przed wejściem w życie Rozporządzenia) granica pomiędzy nimi wyznaczona była (jest) w sposób naturalny – ma charakter względnie jednorodnej krzywej odpowiadającej przebiegowi tzw. Trasy Bursztynowej (drogi krajowej nr 25).

Przyjęty Rozporządzeniem nowy przebieg granicy pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem stoi w oczywistej opozycji do zasad racjonalności przestrzennej jako że **włącza do drugiej z wymienionych jednostkowy obszar oddzielony od niej pasem drogi publicznej kategorii krajowej (drogi czteropasmowej)**. Nie ulega przy tym wątpliwości, że **teren oczyszczalni nie jest w żaden sposób funkcjonalnie związany z obszarem tejże drogi**, w szczególności nie służy do jej obsługi technicznej, ani też nie stanowi jej pasa izolacyjnego. Trudno zatem uznać, iż teren oczyszczalni tworzy wraz z pasem drogi krajowej jednorodny układ osadniczo-przestrzenny. Kwestia dostępu komunikacyjnego mieszkańców miasta na prawach powiatu do terenu oczyszczalni może być natomiast rozwiązana skutecznie bez zmiany granic administracyjnych gmin - tym bardziej, że stan ten trwa od wielu dziesiątków lat.

Wskazać dalej należy, że dokonywany w kwestionowanym przepisie Rozporządzenia sposób poprowadzenia zmiany przebiegu granicy z punktu widzenia przebiegu całej granicy pomiędzy gminami Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin prowadzi **do punktowego załamania tejże burząc spójność przestrzenną dotychczasowego terytorium gminy Stare Miasto** – jako że w konsekwencji wejścia w życie nowego przebiegu granicy dojdzie do rozczłonkowania terytorium gminy Stare Miasto.

Dowód: mapa pogładowa z oznaczeniem obszaru włączanego do miasta na prawach powiatu i dotychczasowym przebiegiem granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem

Co niezwykle istotne z punktu widzenia przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, wskutek wejścia w życie nowego przebiegu granicy pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem, dojdzie do **znacznego utrudnienia możliwości realizowania przez gminę Stare Miasto jej zadań własnych w zakresie gospodarki przestrzennej.**

Organy Gminy Stare Miasto prowadząc dotychczas politykę przestrzenną na terenie gminy uwzględniały zlokalizowanie na nim oczyszczalni ścieków. Podkreślić trzeba, że oczyszczalnia ścieków jest instalacją oddziałującą na środowisko. W konsekwencji, jej funkcjonowanie na terenie gminy jest **istotnym uwarunkowaniem uwzględnianym w toku prowadzenia polityki przestrzennej nie tylko w odniesieniu do terenu samej oczyszczalni, ale również w odniesieniu do terenów przyległych, na które działalność oczyszczalni oddziałuje.**

Wskutek wejścia w życie Rozporządzenia gmina Stare Miasto **straci realne instrumenty wpływania na sposób zagospodarowania i zabudowy terytorium oczyszczalni ścieków na przyszłość** (jako że skutkiem zmiany granicy jest zmiana właściwości organów) - istotny nie tylko z punktu widzenia tego obszaru, ale również z punktu widzenia zagospodarowania i zabudowy innych terenów gminy, w szczególności z uwagi na oddziaływanie tego przedsięwzięcia na środowisko. Dotychczas gmina dysponowała możliwością np. określenia procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej na tym terenie, czy obowiązku jego odizolowania od terenów sąsiednich pasami zieleni izolacyjnej, które mogłyby się przysłużyć zmniejszeniu uciążliwości prowadzonej na terenie oczyszczalni działalności oraz zwiększyć potencjalną możliwość zagospodarowania terenów sąsiednich. Podkreślić równocześnie trzeba, że *a contrario*, włączany do miasta na prawach powiatu Konin obszar **nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia prowadzenia gospodarki przestrzennej przez gminę Konin** jako że w sposób naturalny jest on odizolowany od pozostałej części miasta drogą krajową nr 25, stąd też sposób jego zabudowy i zagospodarowania nie rzutuje bezpośrednio na sposób zabudowy i zagospodarowania innych terenów miejskich.

W kontekście sformułowanej dotychczas argumentacji aktualne pozostaje stanowisko TK sformułowane w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, w którym Trybunał wskazał, że w toku kontroli merytorycznej rozporządzenia w sprawie kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa Trybunał może uwzględnić zarzut naruszenia kryteriów dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym, o ile wnioskodawca wykaże, że inny aniżeli wynikający

z kwestionowanego rozporządzenia układ terytorialny w większym stopniu realizuje przesłanki materialne dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym.

Mając na uwadze wyżej sformułowane stanowisko TK, w ocenie Wnioskodawcy przewidziany w §2 *in principio* Rozporządzenia nowy przebieg granicy pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem nie znajduje uzasadnienia w przesłance zapewnienia gminie, której terytorium jest powiększane relatywnie lepszej jednorodności jej terytorium pod względem układu przestrzennego i osadniczego. Przeciwnie, dotychczasowy ustrój terytorialny (tj. przebieg granicy przed zmianą) w większym stopniu realizuje przesłanki materialne kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa gwarantując wewnętrzną spójność terytorium gminy Stare Miasto oraz umożliwiając jej prowadzenie racjonalnej gospodarki przestrzennej. Teren oczyszczalni PWiK sp. z o.o. wraz z otaczającym go terenem leśnym pozostającym przy gminie Stare Miasto tworzą bowiem funkcjonalną całość. W konsekwencji, zarzut naruszenia przez §2 *in principio* Rozporządzenia wskazanych na wstępie wzorców kontroli z uwagi na niezrealizowanie wytycznych do wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin uznać należy za uzasadniony.

- 7. Zarzut naruszenia z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nie zrealizowanie wytycznych ustawowych wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin, do których należy zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych obu gminom po dokonanej zmianie**

7.1. Wzorce kontroli

Przedstawiona w punkcie 5.1. i 6.1. wykładnia przepisów art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorców kontroli merytorycznej rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin w zakresie oceny realizacji wytycznych przeprowadzania tych zmian oraz w zakresie oceny realizacji celu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa pozostaje aktualna na gruncie niniejszego zarzutu.

W ramach niniejszego zarzutu punktem odniesienia do uznania naruszenia ww. wzorców kontroli jest przesłanka zapewnienia gminom, których dotyczy ustalenie (zmiana) granic, zdolności do wykonywania zadań publicznych (wyrażona wprost w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP).

Interpretując cel ww. przesłanki w doktrynie prawa konstytucyjnego wskazano, że każdorazowo zasadniczy podział terytorialny powinien uwzględniać konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania zadań publicznych⁵². Równocześnie podkreślono, że treść art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym koresponduje w tym względzie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustawodawca konstytucyjny stanowi jasno o konieczności zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przysługujących im zadań⁵³.

Powoływany przez doktrynę przepis art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jako regulacja pozostająca w bezpośredni związku z przepisami wyznaczającymi przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowi, że:

„Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”

Zasada wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP określana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem zasady adekwatności i stanowi jedną z podstawowych zasad składających się na zasadę samodzielności finansowej gminy.

Konstytucja RP wprowadza w art. 167 ust. 1 zasadę bezpośredniego powiązania zakresu zadań powierzanych jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji z ich dochodami, tak aby nie zakłócić równowagi finansowej w dochodach i wydatkach jednostki, które to wydatki muszą być adekwatne do wykonywanych h zadań⁵⁴. Z zasady tej wynika, że **spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego będący rezultatem działań prawodawcy (niezależnie od faktycznego poziomu tych dochodów) implikować musi, w świetle Konstytucji RP, równoczesne zawężenie zakresu zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego**. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 lutego 2000 r., podkreślił, że każde uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego może następować wyłącznie przy zachowaniu szczególnej kontroli

⁵² M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016

⁵³ S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego, (gmina powiat, województwo)-konstrukcja prawna*, [w:]: S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 65; zob. też W. Kisiel, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, s. 23.

⁵⁴ Warto odnotować, że również art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL lub Karta) ustanawia zasadę, zgodnie z którą wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo.

procesu legislacyjnego⁵⁵. Tylko bowiem wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie dochody umożliwia funkcjonowanie tych wspólnot terytorialnych i wypełnianie przez nie zadań, dla których zostały powołane⁵⁶.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że pod pojęciem „udziału gmin w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”, o których mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, należy rozumieć środki konieczne do poniesienia wydatków służących realizacji zadań⁵⁷. Ergo, wielkość udziału w dochodach publicznych została powiązana z rozmiarami zadań realizowanych przez gminy, a ściślej mówiąc, z wielkością wydatków koniecznych do poniesienia, aby zadania te mogły być wykonane⁵⁸. Nie jest bowiem możliwa odpowiedzialność za wykonanie zadań bez posiadania środków umożliwiających ich sfinansowanie⁵⁹. Jednostkom samorządu terytorialnego należy zatem zagwarantować z jednej strony odpowiedni udział w dochodach publicznych, a z drugiej strony **zapewnić stabilność źródeł dochodów, z którą łączy się zakaz dokonywania modyfikacji przekreślający „odpowiedniość” tego udziału**⁶⁰.

Ocena odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych z punktu widzenia przypisanego mu Konstytucją RP i ustawami zakresu zadań publicznych nie jest zadaniem prostym. Próbę określenia metodologii takiej oceny podjął Trybunał w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., w którym wskazał, że „Badanie przez TK - a więc na poziomie abstrakcyjnym - systemu dochodów województwa samorządowego [odpowiednio gminy – wyjaśn. Moje] z punktu widzenia tego, czy odpowiada on standardom wynikającym z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ma charakter złożony. W grę wchodzić muszą bowiem z jednej strony elementy oceny wydajności fiskalnej źródeł dochodów, w jakie samorząd został wyposażony z punktu widzenia zasady odpowiedności, o której mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś elementy oceny konstrukcji prawnych, za pomocą których samorząd gromadzi dochody. Te pierwsze kryteria nieuchronnie nawiązują do stanu faktycznego ukształtowanego w wyniku wprowadzenia przez ustawodawcę określonych rodzajów dochodów. Te drugie kryteria to kryteria adekwatności konstrukcji prawnych do zadań, jakim w świetle Konstytucji ma służyć system

⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lutego 2000 r., sygn. akt K 31/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 6.

⁵⁶ A. Borodo, *Samorząd terytorialny — system finansowopravny*, Warszawa 2006, s. 17.

⁵⁷ Za: W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności...*, s. 181.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, SIP LEGALIS.

⁵⁹ Tamże, s. 6-7; Zob. także: E Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System Prawa Finansowego, tom II — Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 245.

⁶⁰ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce — studium finansowopravne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 2135, Katowice 2003, s. 42.

*dochodów samorządów*⁶¹. Trybunał słusznie w przytoczonym wyroku podkreślił także, że „*Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych - które to sytuacje występują bardzo rzadko - trudno [...] badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko w oparciu o kryterium faktycznej wydajności fiskalnej źródeł dochodów [...]*”. *A contrario*, Trybunał uznał, że ocena zgodności aktu prawnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP może być dokonywana w oparciu o samą istotę wyrażonej w niej konstrukcji normatywnej w oderwaniu od wydajności fiskalnej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Odczytując treść art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP uznać należy, że skutkiem ustalenia (zmiany) granic gmin nie może być uszczuplenie dochodów jednej z gmin w sposób nieadekwatny do stopnia zmniejszenia zakresu jej zadań wskutek tejże zmiany. Ocena ta może być dokonywana zarówno z punktu widzenia konkretnej sytuacji fiskalnej gmin, których zmiana terytorialna dotyczy, jak i z punktu widzenia konstrukcji normatywnej samego narzędzia prawnego, jakim jest kompetencja Rady Ministrów do kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego.

Wskazania wymaga, że art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP nie może być, w ocenie Wnioskodawcy, interpretowany w ten sposób, że warunek zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez gminy, których ustalenie (zmiana) granic dotyczy, nie zostanie spełniony wyłącznie w sytuacji, gdy wskutek ustalenia (zmiany) granic gmina, której terytorium ulega pomniejszeniu, straci całkowicie możliwość realizowania zadań. Takiej interpretacji kategorycznie przeczy treść art. 4d ustawy o samorządzie gminnym, który formułuje odrębną przesłankę negatywną przeprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym w postaci zakazu ich przeprowadzania w sytuacji, gdy:

- 1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według

⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak już podniesiono w ramach poprzednio sformułowanego zarzutu, przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego należy w ocenie Wnioskodawcy interpretować w ten sposób, że ustrój terytorialny służyć ma zagwarantowaniu możliwie najlepszemu w danych okolicznościach rozwiązaniu z uwagi na więzi społeczne, gospodarcze, kulturalne, potrzebą zapewnienia jednorodności przestrzennej gmin i zdolności wykonywania przez nie zadań publicznych. Tym samym, przesłankę zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych gminom, których zmiana (ustalenie) granic dotyczy, należy odnosić do oceny skutków dochodowych i wydatkowych samej zmiany terytorialnej – porównując zdolność wykonywania zadań publicznych gmin, których zmiana dotyczy, przed i po tej zmianie.

Mając na uwadze wyżej poczynione spostrzeżenia, w ocenie Wnioskodawcy, realizacja omawianej w ramach niniejszego zarzutu wytycznej, sprowadza się do oceny, czy efektem zmiany terytorialnej jest proporcjonalne do utraconych dochodów przez gminę, której terytorium ulega pomniejszeniu, zmniejszenie zakresu jej zadań. Analogiczny wniosek dotyczy rzecz jasna także gminy, której terytorium ulega powiększeniu i sprowadza się do oceny, czy efektem zmiany terytorialnej jest proporcjonalne do pozyskanych przez tę gminę dochodów zwiększenie zakresu jej zadań.

7.2. Treść i uzasadnienie zarzutu

Dokonywana na mocy kwestionowanego §2 *in principio* Rozporządzenia, zmiana terytorialna narusza wymóg zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych obu gminom, których ustalenie granic dotyczy. Wskutek jego wejścia w życie gmina Stare Miasto traci bowiem istotne źródło dochodu własnego, przy równoczesnym braku zmniejszenia zakresu realizowanych przez nią zadań.

Rozwijając powyższe, wskazać trzeba, że włączany do miasta na prawach powiatu Konin obszar cechuje duża zdolność dochodowa, co zresztą stanowiło podstawę dążenia tej gminy do zmiany jej granic.

Ww. obszar od początku reaktywowania samorządu terytorialnego stanowił „źródło” dochodu własnego gminy Stare Miasto, głównie z tytułu podatku od nieruchomości. W ostatnich latach dochód z tego tytułu był relatywnie wysoki i wynosił ponad 600 tys. zł w skali roku. Stanowił on w skali całego budżetu gminy ponad 1,1% dochodów gminy (a tym samym kwotę większą, niż zaplanowane na 2017 r. wydatki np. na stołówki szkolne i przedszkolne, doksztalcanie i doskonalenie

nauczycieli oraz realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego).

Dowód: Uchwała Nr XXVIII/206/2016 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r., poz. 453).

Gmina Stare Miasto liczy około 11,9 tysięcy mieszkańców, z których żaden, z oczywistych powodów, nie mieszka na spornym terenie włączanym do miasta na prawach powiatu Konin. W konsekwencji, w wyniku odłączenia z gminy obszaru, na którym zlokalizowana jest oczyszczalnia ścieków, liczba jej mieszkańców nie uleganie zmianie.

Reasumując, wskutek wejścia w życie kwestionowanego przepisu §2 *in principio* Rozporządzenia gmina Stare Miasto **straci część swojego terytorium objętego jej władztwem podatkowym (substrat rzeczowy gminy) bez równoczesnego zmniejszenia liczby mieszkańców (substrat osobowy).**

W związku z tym, że kwestionowana zmiana przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin nie powoduje zmniejszenia liczby mieszkańców tej pierwszej, nie dotyczy także obszaru „zarządzanego” bezpośrednio przez gminę (w szczególności nie obejmuje drogi gminnej sąsiadującej z tym obszarem), uznać należy że **wskutek wejścia w życie tej zmiany obowiązki gminy, co do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców nie ulegną co do zasady zmniejszeniu.**

Podkreślić trzeba, że **istniejący obecnie stan zależności pomiędzy dochodami własnymi gminy, a jej stałymi wydatkami ukształtował się od dawna** i w związku z tym winien być brany pod uwagę w trakcie zmian podziału administracyjnego.

Zauważyć w tym miejscu trzeba także, że ograniczenie dochodów własnych gminy Stare Miasto z tytułu podatku od nieruchomości wskutek zmiany przebiegu granicy pomiędzy nią a miastem na prawach powiatu Koninem nie zostanie tej gminie również zrekompensowany przewidzianymi prawem mechanizmami wyrównawczymi, w szczególności zaś wzrostem jej dochodów pochodzących z budżetu państwa jako że sytuacja fiskalna gminy po zmianie terytorialnej nie będzie jej kwalifikować do uzyskania takiego wsparcia.

Konstrukcyjnie zatem, nie ulega wątpliwości, że zmiana przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem narusza zasadę adekwatności umniejszając (potencjalny, lecz realny) udział gminy w dochodach publicznych przy braku równoczesnej redukcji zadań własnych tej gminy i faktycznym wzroście wydatków tej gminy na zaspokajanie potrzeb

zbiorowych wspólnoty lokalnej, którą tworzy (będąc wynikiem konieczności poniesienia tych samych kosztów niższymi dochodami).

Analogiczne do formułowanego w ramach niniejszego zarzutu stanowisko, co do konieczności postrzegania zdolności wykonywania zadań przez gminę, której zmiana terytorialna dotyczy przez pryzmat zmiany liczby jej mieszkańców, zajęła sędzia Teresa Dębowska-Romanowska w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U. 10/01. Wskazała ona mianowicie, że: „*gmina ma prawo do dochodów własnych w zakresie odpowiednim do jej terytorium i liczby mieszkańców*”. Sędzia podniosła także, że „*Wyposażenie gmin w dochody własne ma charakter ustawowy, lecz zarazem jest gwarantowane konstytucyjnie przez art. 167 ust. 2. Oznacza to prawo podmiotowe gmin do pobierania ustawowo określonych dochodów własnych od podmiotów podatkowych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie gminy lub prawo do wpływów z podatków i opłat w zakresie określonym ustawowo. Tym samym zmiana granic gmin nie może prowadzić do pozbawienia lub istotnego ograniczenia zdolności do wykonywania zadań publicznych przez jedną z gmin przez to, że wyłącza jej prawo do części dochodów własnych. Jednak nawet wówczas, gdy żadna z gmin w wyniku zmiany nie zostanie pozbawiona całkowicie tej zdolności, to i tak motywem dokonywania zmian granic nie może być wyłącznie polepszenie sytuacji finansowej jednej z gmin kosztem drugiej – chyba, że znajduje to uzasadnienie w innych zasadach i wartościach konstytucyjnych.*”. Podkreśliła ona także, że zmiana terytorialna, która pozbawia jedną gminę znaczącej części dochodów własnych, „*wyłącznie w celu przysporzenia takich dochodów innej gminie*”, bez zmniejszenia zakresu jej zadań, o czym świadczy objęcie zmianą terenu niezamieszkałego, nie znajduje umocowania konstytucyjnego.

Reasumując, jako że następstwem zaskarżonego uregulowania §2 *in principio* Rozporządzenia jest uszczuplenie dochodów własnych gminy Stare Miasto niezrekompensowanych zmniejszeniem zakresu jej zadań, ani też niezrekompensowanych żadnymi innymi mechanizmami wyrównawczymi, zaskarżony przepis narusza wymóg zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych gminom, których zmiana dotyczy.

8. Zarzut naruszenia art. 165 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady samodzielności gminy polegające na dokonaniu zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami w sytuacji braku spełnienia przesłanek celowości, niezbędności i proporcjonalności takiego naruszenia.

8.1. Wzorce kontroli

Zgodnie z uwagami poczynionymi w ramach poprzednich zarzutów (w szczególności w ramach zarzutu zawartego w punkcie 5 wniosku), zasadniczy podział terytorialny państwa jest w systemie prawa polskiego powiązany konstytucyjnie z pozycją ustrojową jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że każdorazowa ingerencja w zasadniczy podział terytorialny państwa musi być – ze swej istoty – ingerencją w sferę funkcjonowania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym w przysługującą im na gruncie Konstytucji RP samodzielność.

Zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego statuuje w polskim porządku prawnym art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym:

„Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.”

Na gruncie interpretacji tego przepisu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa konstytucyjnego wykształcił się pogląd, że każde naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi spełniać wymogi: celowości, niezbędności oraz proporcjonalności efektów do nałożonych ciężarów⁶².

Wyżej określone przesłanki dopuszczalności naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znajdują, w ocenie Wnioskodawcy, bezpośrednie zastosowanie do oceny dopuszczalności dokonania zmiany istniejącego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, skoro stanowi ono *ex definitione* formę ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Sformułowany w akapicie poprzedzającym wniosek znajduje swoje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazano m.in. że:

⁶² Zob. np. wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 19, wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97, dostępny w SIP LEGALIS, A. Skoczyła, W. Piątek, *Komentarz do art. 16 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis.

- Rada Ministrów może uwzględnić wnioski o zmianę granic terytorialnych gmin, jeśli dokonanie takiej zmiany jest **konieczne**, gdyż stabilność granic gmin oraz samodzielność funkcjonujących już wspólnot lokalnych jest konstytucyjnie chroniona (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06),

- Rada Ministrów w toku rozpatrywania wniosku o ustalenie granic gmin zobowiązana jest do zachowania pozycji arbitra, lecz zarazem organu, który korzysta z przyznanej mu kompetencji **tylko w sytuacji bezwzględnej konieczności**. W innych sytuacjach Rada Ministrów nie uwzględnia wniosku zainteresowanej gminy (wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03),

- krótka historia powołania samorządu terytorialnego i jego działalności w III Rzeczypospolitej przemawia za **szczególną ostrożnością** przy rozważaniu **potrzeby** dokonywania zmian granic gmin. (ww. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03),

- przepisy wyznaczające podstawy dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa nakładają na Radę Ministrów obowiązek, by w istniejących warunkach faktycznych zrealizowanie kryteriów wskazanych w tych przepisach **nastąpiło w możliwie największym stopniu, doprowadzając do najlepszego rozwiązania w istniejącym stanie faktycznym** (wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 10/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 162, s. 863-864),

- wydanie rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin może nastąpić dopiero wówczas, gdy **konieczne jest dokonanie zmian granic**. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie może być bowiem traktowane jako „*upoważnienie do wyboru, czy zmieniać granice gmin, czy nie*”. Musi to być upoważnienie do dokonania zmian tylko wówczas, gdy są one konieczne; a nadto dokonywane w sposób określony w ustawie oraz przy zachowaniu wymagań materialnoprawnych, co do efektu – wyniku tych zmian (zdanie odrębne sędzi TK Teresy Dębowskiej-Romanowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U 10/01)

Sformułowana w ramach niniejszego zarzutu interpretacja art. 165 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą dokonywanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym musi spełniać warunki celowości, niezbędności i proporcjonalności, znajduje także swoje uzasadnienie aksjologiczne w Preambule Konstytucji RP, w której wyrażona została zasada pomocniczości jako jedno z praw podstawowych państwa polskiego. Zasada pomocniczości sprowadza

się m.in. do obowiązku skierowanego do władz państwa, aby te powstrzymały się od **nieuzasadnionej ingerencji** w funkcjonowanie mniejszych wspólnot⁶³. W konsekwencji, za uzasadnioną uznać należy taką interpretację przepisów regulujących zmianę zasadniczego podziału terytorialnego, która prowadziłaby do możliwie szerokiego poszanowania integralności już istniejących „wspólnot obywateli” (jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią mieszkańcy określonego terytorium).

Reasumując, uznać należy że w świetle art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 2 też Rada Ministrów – realizując ustawowe kompetencje w zakresie kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa szczebla gminnego – powinna uwzględnić ustrojowo chronioną samodzielność gmin. Dla oceny konstytucyjności ingerencji w tą samodzielność zastosowanie powinien znaleźć potrójny test ingerencji w samodzielność samorządu sprawdzający zasadność zmian terytorialnych, obejmujący odpowiedź na następujące pytania:

- a) czy cel ingerencji jest odpowiednio uzasadniony,
- b) czy są one niezbędne dla ochrony interesu publicznego oraz
- c) czy związane z nimi ciężary są proporcjonalne do spodziewanych efektów.

8.2. Treść i uzasadnienie zarzutu

Z uwagi na brak wystąpienia przy wprowadzeniu do obrotu prawnego kwestionowanego §2 *in principio* Rozporządzenia lokalnego interesu publicznego miasta na prawach powiatu Konina (o czym była szerzej mowa w ramach zarzutu oznaczonego jako punkt 5) oraz z uwagi na fakt, że dotychczasowy ustrój terytorialny obu gmin służył w lepszym stopniu realizacji przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego (o czym była szerzej mowa w ramach zarzutów oznaczonych jako punkt 6 i punkt 7), a także z uwagi na fakt, że zmiana przebiegu granicy pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin pozbawia pierwszą z nich źródeł dochodu własnego bez równoczesnego zmniejszenia zakresu jej zadań (o czym była szerzej mowa w ramach zarzutu oznaczonego jako punkt 7) uznać trzeba, że narusza on w sposób bezprawny wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasadę samodzielności gminy.

Rozwijając powyższe wskazać ponownie należy, że dokonywana §2 *in principio* Rozporządzenia ingerencja w samodzielność gminy Stare Miasto nie jest uzasadniona celem znajdującym oparcie w dobrach i wartościach konstytucyjnych

⁶³ J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 177 i n.

jako że interes leżący u jej podstaw nie stanowi lokalnego interesu publicznego miasta na prawach powiatu Konin.

Niewątpliwie, miasto na prawach powiatu Konin ma interes własny w przejęciu źródła podatku od nieruchomości związanego z działalnością komunalnej spółki realizującej jej zadania własne. Trudno natomiast wskazać, jakiego rodzaju publiczny interes lokalny, odrębny od interesu własnego miasta Konin, miałby przemawiać za dokonaniem tych zmian. Za tego rodzaju interes nie można uznać w szczególności dążenia miasta Konin do zwiększenia wpływów podatkowych kosztem zmniejszenia wpływów podatkowych gminy Stare Miasto. Przedmiotowy interes nie znajduje także uzasadnienia w dążeniu do polepszenia jakości świadczonych przez spółkę PWiK usług zbiorowego odprowadzania ścieków jako że brak jest obiektywnych przesłanek, które uzasadniałyby zależność pomiędzy tą jakością a przynależnością gminną obszaru, na którym zlokalizowana jest instalacja tej spółki.

Przeprowadzenie objętej kwestionowanym przepisem §2 *in principio* Rozporządzenia zmiany przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem nie nosi również znamion niezbędności ingerencji w samodzielność pierwszej z wymienionych gmin.

Jak już bowiem podniesiono w ramach zarzutu opisanego w punkcie 5 wniosku, kwestie powiązań własnościowych gminy do mienia spółki własnej nie mogą przesądzać automatycznie o konieczności dokonania zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Fakt, iż instalacja położona jest na terenie sąsiedniej gminy nie uniemożliwia wykorzystywania jej do realizacji zadań gminy macierzystej. Podkreślić w tym miejscu należy, iż ulokowanie instalacji służących mieszkańcom miasta Konina związanych z oczyszczaniem ścieków na obecnym terenie gminy Stare Miasto miało miejsce jeszcze w okresie PRL. W ciągu ponad 25 lat funkcjonowania tej gminy w nowym ustroju państwa polskiego nie doszło do zmiany podziału terytorialnego w zakresie przedmiotowych nieruchomości. Oznacza to, że ani pierwotnie, ani później nie zdecydowano się na zmianę tego stanu rzeczy. Trudno zaś wskazać okoliczności, które miałyby świadczyć o szczególnie istotnych zmianach, które nastąpiły dopiero w ostatnich latach i mogłyby uzasadniać potrzebę dokonania zmian objętych kwestionowanym przepisem §2 *in principio* Rozporządzenia. Taką okolicznością nie jest modernizacja oczyszczalni ścieków, która jest procesem normalnym z punktu widzenia interesów spółki miasta Konin i która została w sposób skuteczny przeprowadzona w sposób niezależny od „przynależności gminnej” obszaru, na którym jest ona zlokalizowana.

Przeprowadzenie objętej kwestionowanym przepisem §2 *in principio* Rozporządzenia zmiany przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem nie nosi wreszcie znamion proporcjonalności

ingerencji w samodzielność pierwszej z wymienionych gmin do uzyskanych efektów (korzyści po stronie miasta na prawach powiatu Konin).

Rozwijając powyższe, warto w tym miejscu przybliżyć dane dotyczące wielkości i potencjału obu jednostek samorządu terytorialnego, objętych kwestionowaną zmianą terytorialną. Opierając się na uchwałach budżetowych gminy Stare Miasto⁶⁴ oraz miasta Konin⁶⁵ należy wskazać, iż (wliczając zadania z zakresu administracji rządowej) dochody tej pierwszej wynosiły ok. 51 milionów złotych, natomiast w przypadku miasta – ok. 327 milionów złotych. Należy przy tym wskazać, iż gmina Stare Miasto liczyła w 2016 r. – zgodnie z danymi GUS – około 11,9 tysięcy mieszkańców, zaś miasto Konin liczyło ok. 75,6 tysięcy mieszkańców⁶⁶.

Z powyższych danych jasno wynika, iż w przypadku gminy Stare Miasto kwota podatku od nieruchomości związanego z terenem oczyszczalni ścieków ma nieporównywalnie większe znaczenia, niż dla miasta Konin. Stanowi bowiem ponad 1,1% dochodów gminy Stare Miasto (stanowiąc kwotę większą, niż zaplanowane na 2017 r. wydatki na stołówki szkolne i przedszkolne, dokształcanie i doskonalenie nauczycieli oraz realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego). Kwota ok. 600 tysięcy złotych stanowi natomiast **mniej niż 0,2%** dochodów miasta Konin.

Różnice w znaczeniu przedmiotowego obszaru dla poszczególnych gmin wydają się również odzwierciedlać wyniki i frekwencja związana z konsultacjami proponowanej zmiany granic. W konsultacjach tych wzięło udział 3603 mieszkańców Konina, przy czym 3290 zagłosowało za zmianą granic. Oznacza to, że w konsultacjach wzięło udział ok. 5% mieszkańców Konina (z ok. 75,6 tysięcy mieszkańców). Natomiast w konsultacjach przeprowadzonych na terenie gminy Stare Miasto wzięło udział 4237 mieszkańców, przy czym aż 4209 osób opowiedziało się przeciw zmianie granic. Oznacza to, iż w konsultacjach udział wzięło ok. 35% mieszkańców gminy (z ok. 11,9 tysięcy mieszkańców). Kilkukrotnie większa frekwencja (a nawet przewaga w bezwzględnej liczbie osób biorących udział w konsultacjach) wyraźnie wskazuje, że proponowana zmiana jest uznawana za o wiele bardziej istotną przez wspólnotę samorządową gminy Stare Miasto niż przez wspólnotę samorządową miasta Konin.

Reasumując, objęta kwestionowanym przepisem §2 *in principio* Rozporządzenia zmiana przebiegu granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem

⁶⁴ Uchwała Nr XXVIII/206/2016 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r., poz. 453).

⁶⁵ Uchwała Nr 447 Rady Miasta Konina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej miasta Konina na 2017 rok (Dz. U. z 2017 r., poz. 477).

⁶⁶ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 8.03.2017 r.].

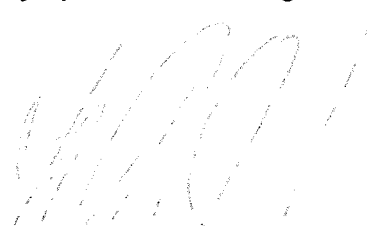
na prawach powiatu Koninem nie spełnia przesłanki celowości ingerencji w samodzielność gminy. Służy ona bowiem jedynie realizacji interesu własnego miasta Konina nie znajdując umocowania w dobrach i wartościach konstytucyjnych. Objęta kwestionowanym przepisem zmiana granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu nie spełnia również przesłanki niezbędności ingerencji w samodzielność gminy. Nie jest bowiem ani prawnie, ani faktycznie konieczne, by instalacje służące wykonywaniu zadań własnych miasta na prawach powiatu Konin znajdowały się na jej obszarze. Przedmiotowa zmiana nie spełnia także warunku proporcjonalności jako że straty, jakie poniesie gmina Stare Miasto wskutek jej wejścia w życie są niewspółmierne do korzyści, jakie uzyska miasto na prawach powiatu Konin. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż bilans skutków wejścia w życie kwestionowanego przepisu będzie ujemny dla gminy Stare Miasto dysponującej kilkukrotnie mniejszym budżetem oraz potencjałem ludnościowym aniżeli miasto na prawach powiatu Konin.

Słowem zakończenia, rzetelność wymaga sygnalizacyjnego wskazania, że konsekwencją ewentualnego uznania, że gminy mogą wnioskować o przyłączenie do swego terytorium obszarów, na których funkcjonują ich jednostki organizacyjne może prowadzić do powielania „modelu konińskiego” przez zainteresowane ekspansją terytorialną gminy.

Brak interwencji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie może tym samym doprowadzić do akceptowania w przyszłości przez Radę Ministrów kolejnych wniosków dotyczących przejmowania obszarów zapewniających źródła podatków, bez przejmowania konkretnych zadań, co może skutkować naruszeniem zasady stabilności zasadniczego podziału terytorialnego całego kraju, a ponadto stałym zagrożeniem dla efektywnego wykonywania zadań publicznych przez gminy.

Mając na uwadze powyżej poczynione uwagi, rozstrzygnięcie przez Trybunał niniejszego wniosku będzie nosić niewątpliwie w sobie walor edukacyjny służąc prawidłowej wykładni przepisów Konstytucji RP w zakresie warunków kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Mając na uwadze przedstawioną w niniejszym wniosku argumentację, wnoszę jak na wstępie.


prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński
radca prawny

W załączeniu:

1. uchwała Nr XLII/300/2018 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1427) z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946) oraz przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 18775 i poz. 2232) wraz z uzasadnieniem,
2. odpisy wniosku (w liczbie 4 egzemplarzy)
3. uchwała Nr 470 Rady Miasta Konin z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę granic Miasta Konina,
4. kopia wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Konina – miasta na prawach powiatu z gminą Stare Miasto w powiecie konińskim,
5. kopia pisma Wójta Gminy Stare Miasto do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 maja 2017 r.,
6. kopia wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Opola podpisany przez Prezydenta Miasta Opola,
7. uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin,
8. uchwała Nr 396 Rady Miasta Konina z dnia 26 października 2016 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2016 r. poz. 6964),
9. uchwała Nr XXVI/181/2016 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 26 października 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2016 r. poz. 6562),
10. kopia mapy topograficznej dołączona do wniosku Rady Miasta Konina o dokonanie zmiany granic miasta Konina,
11. mapa pogładowa z oznaczeniem obszaru włączanego do miasta na prawach powiatu Konin i dotychczasowym przebiegiem granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem,
12. uchwała Nr XXVIII/206/2016 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r., poz. 453),
13. uchwała Nr 447 Rady Miasta Konina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej miasta Konina na 2017 rok (Dz. U. z 2017 r., poz. 477).