

Komprachcice, 18 sierpnia 2016 roku

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

ODPIS

Wnioskodawca : Rada Gminy Komprachcice reprezentowana przez pełnomocników : radcę prawnego Waldemara Gumienego oraz radcę prawnego Kamila Puszczerwicza z Kancelarii Radców Prawnych i Doradców Podatkowych Meissner i Wspólnicy Sp.p., ul. Kośnego 62, 45-372 Opole;

Organ, który wydał zaskarżony akt : Rada Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa.

WNIOSEK

**o stwierdzenie niezgodności przepisów Rozporządzenia z Konstytucją RP,
ratyfikowaną umową międzynarodową oraz z Ustawą**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 z późn. zm., określanej dalej również jako „Konstytucja RP”) oraz art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 roku, poz. 101 z późn. zm., określanej dalej również jako k.p.c.) w związku z art. 730¹ § 1 oraz § 2 k.p.c., Rada Gminy Komprachcice (określana dalej również jako „Wnioskodawca”) wnosi o :

1) stwierdzenie, że § 1 pkt 2) lit. b) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz. U. z dnia 28 lipca 2016 roku, poz. 1134, określanego dalej również jako „Zaskarżone Rozporządzenie”) jest niezgodny z :

- (i) art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 446, określanej dalej jako ustawa o samorządzie gminnym), ponieważ powołany powyżej przepis

Zaskarżonego Rozporządzenia został wydany z naruszeniem ustawowego trybu (procedury) jego wydania;

- (ii) art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ powołany powyżej przepis Zaskarżonego Rozporządzenia został wydany pomimo braku istnienia uzasadnionego publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin, w efekcie czego Zaskarżone Rozporządzenie zmienia granice Gminy Komprachcice, naruszając stabilizację stosunków społeczno-terytorialnych, prowadząc jednocześnie do :

- a) pogorszenia warunków działania Gminy Komprachcice,
- b) ograniczenia zdolności do wykonywania przez Gminę Komprachcice zadań publicznych,
- c) pozbawienia Gminy Komprachcice zasobów finansowych, którymi Gmina Komprachcice może swobodnie dysponować w ramach wykonywania zadań publicznych;
- d) naruszenia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych;
- e) naruszenia jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny terytorium Gminy Opole oraz Gminy Komprachcice.

- (iii) art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ powołany powyżej przepis Zaskarżonego Rozporządzenia wydany został bez uwzględnienia jednakowej miary względem każdej z gmin w odniesieniu do której planowana była zmiana granic administracyjnych, w efekcie czego w przypadku niektórych z gmin, te same argumenty (wynik konsultacji społecznych, utrata znaczącej części dochodów własnych), decydowały o zasadności odmowy dokonania zmiany granic, a w odniesieniu do pozostałych, w tym Gminy Komprachcice, nie miały jakiegokolwiek znaczenia;

- (iv) art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 573 z późn. zm., określanej dalej również jako ustawa o mniejszościach narodowych) w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku (Dz. U. z 2002 roku Nr 22, poz. 209, określanej dalej również jako Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych), ponieważ powołany powyżej przepis Zaskarżonego Rozporządzenia stanowi przejaw dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości niemieckiej, prowadząc do zmiany proporcji narodowościowych na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką oraz ograniczenia przysługujących im praw i wolności, a także ich asymilacji wbrew ich woli.

- 2) wydanie postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu niniejszego wniosku, poprzez :

- (i) orzeczenie, iż przepis § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia nie wchodzi w życie do momentu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie niniejszego wniosku;

ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia tego żądania,

- (ii) wezwanie Rady Ministrów do zmiany terminu wejścia w życie Zaskarżonego Rozporządzenia, w zakresie dotyczącym przepisu: § 1 pkt 2) lit. b), aż do momentu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie niniejszego wniosku.

- 3) 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

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów prawnych z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym porządku prawnym. Jednakże uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego zostało – w porównaniu z uprawnieniem przysługującym podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP – ograniczone w ten sposób, że przedmiotem ich wniosku mogą być tylko przepisy dotyczące spraw objętych zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP).

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przez gminę należy rozumieć odpowiednie terytorium oraz wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą jej mieszkańcy.

Określona w Zaskarżonym Rozporządzeniu zmiana granic Miasta Opola w sposób istotny ograniczy zaś niezbędny substrat rzeczowy Gminy Komprachcice. Wskazać bowiem należy, iż w § 1 ust. 2 lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia, wskazano, że : *z dniem 1 stycznia 2017 roku ustala się granice miasta na prawach powiatu Opole i w powiecie opolskim – gminy Komprachcice przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Opole obszaru obrębu ewidencyjnego Chmielowice o powierzchni 335,63 ha oraz obszaru obrębu ewidencyjnego Żerkowice o powierzchni 196,68 ha, z gminy Komprachcice*. Gmina Komprachcice utraci zatem obszar o łącznej powierzchni 532,31 ha. Dodatkowo, postępowanie w sprawie zmiany granic Miasta Opola, według szacunkowych danych zaprezentowanych we wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Opola z dnia 31 marca 2016 roku ma ograniczyć w istotnym stopniu substrat osobowy Gmin Komprachcice. Zgodnie bowiem z informacjami przedstawionymi w ww. wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Opola

z dnia 31 marca 2016 roku, liczba ludności w Gminie Komprachcice ma ulec zmniejszeniu o 2115 osób¹.

Dowód: W5. Pismo Prezydenta Miasta Opole z dnia 31 marca 2016 roku (bez załączników).

Mając na uwadze powyższe, nie powinno budzić wątpliwości, iż zmiana granic administracyjnych Gminy Komprachcice będzie w sposób nierozzerwalny wpływać na zdolność do wykonywania przez nią zadań publicznych. Potwierdza to także treść art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, iż „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”, co wprost nawiązuje do brzmienia art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Na aspekt ten uwagę zwrócił także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 roku (sygn. U 5/04) w uzasadnieniu którego stwierdził, iż „*Choć rozstrzygnięcie to odnosi się do zmiany granic ściśle określonej gminy lub gmin, to koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtując na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców*” (wytl. – K.P.). Zadania publiczne, o których mowa w cytowanym powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego realizowane są przy udziale rady gminy (tutaj Rady Gminy Komprachcice). Jak wynika bowiem z treści art. 11a ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Z kolei, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. W tym miejscu wskazać również należy, iż po myśli art. 18 ust. 2 pkt 4), 5), 6), 6a), 7), 8) ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należą m.in. uchwalanie budżetu gminy, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie programów gospodarczych, przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak również ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Zmiana granic Gminy Komprachcice wpływa tym samym również na realizację zadań i kompetencji przypisanych radzie gminy (tutaj Radzie Gminy Komprachcice).

W świetle powyższego, nie powinno budzić wątpliwości, iż Rada Gminy Komprachcice jest uprawniona do złożenia niniejszego wniosku, zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. Zaskarżone Rozporządzenie dotyczy bowiem spraw objętych jej zakresem działania, co też potwierdza dotychczasowy dorobek orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. 10/01; wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r. sygn. U 3/00; wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. U 5/04; wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r. sygn. U 1/01; postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r. sygn. U 9/07; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. K 27/02; wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r. sygn. K 1/03; wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r. sygn. K 37/06; wyrok TK z dnia 1 czerwca 2004 r. sygn. U 2/03; postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r. sygn. S 6/09).

¹ Wyżej przedstawione dane dostępne są na stronie internetowej <https://bipouw.e-wojewoda.pl/pl/c/wniosek-dokonanie-zmiany-granic-miasta-opola.html> w formie pdf pod nazwą: Wniosek o zmianę granic miasta Opola.

- I. Niezgodność § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zd. 1 oraz z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

1. Uwagi ogólne.

Zaskarżone Rozporządzenie, wydane zostało w sposób sprzeczny z nakazanym trybem jego wydania określonym w przepisach art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym jest nie tylko niezgodne z jego ustawową podstawą prawną, lecz również z art. 92 ust. 1 zd. 1 oraz z art. 7 Konstytucji RP.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują możliwość dokonania zmian granic gmin przez Radę Ministrów w drodze stosowanego rozporządzenia, które może zostać wydane w jednym z dwóch trybów postępowania, prowadzonych ściśle według przewidzianych dla nich reguł prawnych : pierwszy inicjowany przez Radę Ministrów oraz drugi inicjowany na wniosek zainteresowanej rady gminy.

W rozpatrywanej sprawie, niewątpliwie powinniśmy mieć do czynienia z wnioskowym trybem zmiany granic gmin. Do takich konkluzji prowadzi bowiem przede wszystkim uchwała Rady Miasta Opola nr XVIII/320/15 z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie zmiany granic Miasta Opola oraz przeprowadzenia konsultacji (określana dalej również jako uchwała Rady Miasta Opola z dnia 26 listopada 2015 roku), w której § 1 wyraża się wolę przystąpienia do procedury zmiany granic Miasta Opola, a w § 2 postanawia się przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami Miasta Opole w sprawie proponowanej zmiany granic Miasta Opola. Dalej też wskazać należy na uchwałę Rady Miasta Opola nr XXIV/416/16 z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic (określana dalej również jako uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku), w której w § 1 zaopiniowano pozytywnie zmianę granic Miasta Opola po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, a w § 2 postanowiono wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, z wnioskiem o zmianę granic miasta na prawach powiatu Opola. Do tej pory nie sporządzono jednak oraz nie złożono w sposób prawidłowy i zgodny z prawem, wniosku o dokonanie zmiany granic gmin, o której mowa w uchwale Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku, co nie stało się jednak przeszkodą do wydania przez Radę Ministrów w dniu 19 lipca 2016 roku Zaskarżonego Rozporządzenia.

Dowód :

W2. Uchwała nr XVIII/320/15 Rady Miasta Opola z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie zmiany granic Miasta Opola oraz przeprowadzenia konsultacji;

W3. Uchwała nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic.

2. Uchwała nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic.

Wnioskiem o zmianę granic gmin w rozumieniu przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz w rozumieniu przepisów § 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 roku poz. 310, określanego dalej również jako rozporządzenie RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku) z całą pewnością nie jest uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku już tylko z tego podstawowego powodu, że nie zawiera konstytutywnych elementów takiego wniosku, wymaganych przepisem art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, w postaci uzasadnienia oraz niezbędnych dokumentów, map i informacji potwierdzających zasadność wniosku. Co więcej, ani w treści uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku, ani w ewentualnych załącznikach do tego aktu, nie znalazły się szczegółowe informacje, które powinny znaleźć się w takim wniosku zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku oraz szczegółowe dokumenty, jakie powinny zostać dołączone do tego wniosku w myśl § 2 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 r. Porównanie treści uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku z treścią przywołanych wyżej przepisów art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że z elementów oraz dokumentów wymaganych przez przepisy art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku, w uchwale Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku znalazło się jedynie określenie treści proponowanej zmiany granic gmin, poprzez wskazanie obszarów sołectw lub ich części wchodzących obecnie w skład gmin sąsiadujących z Miastem Opole, które mają być włączone do Miasta Opole. Pominięto natomiast cały szereg informacji, wymaganych w odniesieniu do wniosku rady gminy o zmianę granic gmin przez przepisy § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku w zw. z art. 4b ust. 1 pkt 1 oraz art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, tj.:

- 1) uzasadnienie proponowanej zmiany granic gmin;
- 2) stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- 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;

4) określenie szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany;

5) 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;

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

Uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku została również podjęta bez uwzględnienia dokumentów, które zgodnie z przepisami § 2 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku w zw. z art. 4b ust. 1 pkt 1 oraz art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, powinny zostać dołączone do tego wniosku, tj.:

1) zaświadczenie właściwego starosty potwierdzające zgodność danych, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 r., z operatem ewidencyjnym;

2) uchwała wnioskodawcy w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami;

3) uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami lub informację o przyczynach ich braku;

4) mapa topograficzna 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;

5) opinia Głównego Geodety Kraju potwierdzająca 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.

Z uwagi na niezaprzeczalny i nie dający się ukryć fakt, że uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku nie zawiera elementów przewidzianych przepisami art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku (w zw. z art. 4b ust. 1 pkt 1 oraz art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym) oraz dokumentów koniecznych do załączenia w myśl przepisów art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku (w zw. z art. 4b ust.

1 pkt 1 oraz art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), nie ma prawnej możliwości, aby uznać, iż uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku spełniała ustawowe warunki wniosku rady gminy o zmianę granic gmin, mogącego doprowadzić do zainicjowania postępowania w sprawie zmiany granic gmin.

Ponadto, dokonując analizy treści uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku i próbując odczytać rzeczywisty cel jej podjęcia, wątpliwe zdaje się, aby zamiarem było nadawanie tej uchwale charakteru (statusu) wniosku o zmianę granic gmin (w rozumieniu przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz w rozumieniu przepisów § 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku). Literalne brzmienie § 2, który wskazuje, że *„Postanawia się wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, z wnioskiem o zmianę granic miasta na prawach powiatu Opola”* oraz § 3, w myśl którego *„Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Opola”*, wskazuje raczej na to, że Rada Miasta Opola miała zamiar dopiero w przyszłości wystąpić ze stosownym wnioskiem o zmianę granic gmin i że zamiar ten mógłby się ewentualnie zmaterializować dopiero po przyszłym podjęciu określonych działań wykonawczych w tym zakresie przez Prezydenta Miasta Opola. To, że uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku miała na celu jedynie pozytywne zaopiniowanie proponowanych zmian terytorialnych i że formalny wniosek o dokonanie zmiany granic gmin miał być złożony dopiero później, już po podjęciu wspomnianej uchwały, wynika również z uzasadnienia projektu tej uchwały, w którym wskazano, iż *„Kolejnym etapem procesu zmiany granic Miasta Opola (...) jest wymóg pozytywnego zaopiniowania przez Radę Miasta Opola proponowanych zmian terytorialnych po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola. Podjęcie przedłożonej uchwały umożliwi złożenie wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Opola, co pozwoli Radzie Ministrów podjąć decyzję mającą kluczowe znaczenie dla rozwoju Miasta Opola.”* Nie bez znaczenia jest również to, że w podstawie prawnej uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku wskazano jedynie przepis § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku, który stanowi o tym, że do wniosku o zmianę granic gmin należy dołączyć uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym (tj. opinie o proponowanych zmianach granic gmin), wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami lub informację o przyczynach ich braku, pomijając przy tym przepisy § 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku, mówiące o wniosku o zmianę granic gmin oraz o wszystkich jego wymaganych elementach i dołączanych do wniosku dokumentach. W tej sytuacji, nie powinno budzić wątpliwości, iż uczynienie przepisu § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku podstawą prawną uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku przesądza o celu podjęcia rzeczzonego aktu, którym było wyrażenie opinii Rady Miasta Opola w sprawie proponowanych zmian terytorialnych oraz oficjalne poinformowanie o przeprowadzeniu stosownych konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola. Zestawienie wszystkich tych argumentów, tj.

- powołanej w uchwale Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku, podstawy prawnej w postaci przepisu § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia

2001 roku stanowiącego o konieczności wyrażenia przez rady gminy opinii w przedmiocie zmiany granic gmin,

- normatywną treść obejmującą przepisy § 1, 2 i 3 tej uchwały wskazujące na pozytywne zaopiniowanie przez Radę Miasta Opola proponowanych w tej uchwale zmian granic gmin oraz wystąpienie z wnioskiem i powierzenie wykonania uchwały Prezydentowi Miasta Opola,
- treść uzasadnienia do projektu uchwały Rady Miasta Opola znajdującego się w druku nr 517, zgodnie z którym celem projektowanej uchwały jest pozytywne zaopiniowanie przez Radę Miasta Opola proponowanych zmian terytorialnych i podjęcie uchwały zawierającej pozytywną opinię, pozwalającej w przyszłości na złożenie wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Opola

wskazuje, że sama ta uchwała nie miała być w zamierzeniu jej projektodawców – i *de facto* nie może być – formalnym wnioskiem o dokonanie zmiany granic gmin. Takie rozumienie zdaje się również przyjmować Wojewoda Opolski w opinii dotyczącej wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Opola z dnia 28 kwietnia 2016 roku, wskazując w załączniku nr 1 – do opinii Wojewody Opolskiej w sprawie uwag formalnoprawnych dotyczących wniosku w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola, iż uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku „(...) **jest to jedynie uchwała intencyjna, zapowiadająca zamiar procedowania nad wnioskiem a następnie wystąpienie do Rady Ministrów**” (wytl. – K.P.).

Dowód : W4. Projekt uchwały Rady Miasta Opola w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic wraz z uzasadnieniem (druk nr 517);

W6. Opinia Wojewody Opolskiego dotycząca wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Opola z dnia 28 kwietnia 2016 roku.

W świetle powyższego, nie sposób uznać, że uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku jest wnioskiem o zmianę granic gmin w rozumieniu przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz w rozumieniu przepisów § 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku. Tym samym, przyjąć należy, iż do chwili obecnej Rada Miasta Opola, w sensie prawnym, nie sporządziła i nie złożyła wniosku o zmianę granic.

3. Pismo Prezydenta Miasta Opola z dnia 31 marca 2016 roku.

Wniosek (a właściwie pismo) o dokonanie zmian granic gmin określonych w uchwale Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku, zawierające konstytutywne i wymagane dla wniosku o zmianę granic gmin, informacje oraz dokumenty wskazane w przepisach art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisach § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku, skierowano co prawda do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego. Jednakże, zostało ono sporządzone, podpisane i złożone do Wojewody Opolskiego tylko i wyłącznie przez Prezydenta Miasta Opola i do chwili obecnej ani nie stanowiło ono elementu uchwały Rady

Miasta Opola bezpośrednio zawartego w jednostkach redakcyjnych takiej uchwały, ani też nie zostało dołączone jako załącznik do jakiegokolwiek uchwały Rady Miasta Opola.

Dowód : W5. Pismo Prezydenta Miasta Opole z dnia 31 marca 2016 roku (bez załączników).

Szczególnego zaakcentowania wymaga fakt, iż Rada Miasta Opola nie miała żadnego wpływu na ostateczny kształt i treść pisma Prezydenta Miasta Opola z dnia 31 marca 2016 roku, w tym na jego uzasadnienie oraz na dołączane do niego dokumenty. Ponadto, Rada Miasta Opola nie miała też żadnego wpływu na termin (datę) złożenia tego pisma. Pismo Prezydenta Miasta Opola z dnia 31 marca 2016 roku zostało bowiem w całości sporządzone i podpisane przez Prezydenta Miasta Opola, a także złożone przez Prezydenta Miasta Opola do Wojewody Opolskiego, już po podjęciu przez Radę Miasta Opola uchwały nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic. Zaś w trakcie sesji Rady Miasta Opola, na której została podjęta wspomniana uchwała Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r., Rada Miasta Opola nie miała nawet możliwości zapoznania się z projektem pisma Prezydenta Miasta Opola w sprawie zmiany granic gmin bowiem projekt wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Opola (z dnia 31 marca 2016 roku) nie został Radnym Miasta Opola przedstawiony. Wątpliwość, co do takiego działania władz Miasta została zgłoszona jeszcze w trakcie sesji Rady Miasta Opola, przez Radnego Marcina Gambca oraz Radnego Piotra Mielca, czego dowodem jest nagranie z sesji Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku, załączone do niniejszego wniosku². Takie spostrzeżenia zawarte również zostały m.in. w następujących publikacjach prasowych :

- artykuł pt. „Większe Opole. Radni zgodzili się na powiększenie miasta”;
- artykuł pt. „Większe Opole. Radny Marcin Gambiec żąda upublicznienia wniosku do ministerstwa”;
- artykuł pt. „Większe Opole. Prezydent przegrał na komisji rewizyjnej”;
- artykuł pt. „Kubalańca: z tym wnioskiem to dziwna i zabawna sytuacja”;
- artykuł prasowy pt. „Duże Opole: Komisja rewizyjna negatywnie o uchwale o zmianie granic”;
- artykuł prasowy pt. „Poszerzenie granic: Opole nie będzie większe? Wniosek ma wadę prawną”;
- nagranie z sesji Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku wraz z transkrypcją.

Dowód : W7. Nagranie z sesji Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku wraz z transkrypcją;

W8. Artykuł pt. „Większe Opole. Radni zgodzili się na powiększenie miasta”;

² Wypowiedź Radnego Marcina Gambca, wskazująca na brak zapoznania Rady Miasta Opola z projektem wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Opola z dnia 30 marca 2016 r. została utrwalona na nagraniu: 01:07:10, a Radnego Piotra Mielca: 01:17:44.

- W9. Artykuł pt. „Większe Opole. Radny Marcin Gambiec żąda upublicznienia wniosku do ministerstwa”;
- W10. Artykuł pt. „Większe Opole. Prezydent przegrał na komisji rewizyjnej”;
- W11. Artykuł pt. „Kubalańca: z tym wnioskiem to dziwna i zabawna sytuacja”;
- W12. Artykuł pt. „Duże Opole: Komisja rewizyjna negatywnie o uchwale o zmianie granic”;
- W13. Artykuł pt. „Poszerzenie granic: Opole nie będzie większe? Wniosek ma wadę prawną”.

Reasumując, wszystkie powyżej wskazane dowody w postaci nagrania z sesji Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku oraz publikacji prasowych, w sposób niebudzący wątpliwości wskazują, iż żaden z Radnych Miasta Opola nie widział wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Opola z dnia 31 marca 2016 r. Tym samym uznać należy, iż wniosek ten został sporządzony, podpisany i złożony do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Opolskiego tylko i wyłącznie przez Prezydenta Miasta Opola i do chwili obecnej ani nie stanowił on elementu uchwały Rady Miasta Opola bezpośrednio zawartego w jednostkach redakcyjnych takiej uchwały, ani też nie został dołączony jako załącznik do jakiegokolwiek uchwały Rady Miasta Opola. Oznacza to, że Rada Miasta Opola nie podjęła, do chwili obecnej, uchwały, w której objęłaby swoją wiedzę (świadomością) oraz wolą wszystkie te elementy oraz dokumenty wniosku o zmianę granic gmin, które są wymagane przez przepisy art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz przez przepisy § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku.

Sporządzenie i złożenie przez Prezydenta Miasta Opola w dniu 31 marca 2016 roku pisma (wniosku) o zmianę granic gmin, doprowadziło do naruszenia wyłącznej właściwości (kompetencji) Rady Miasta Opola, wynikającej z przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacja ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku jednoznacznie wskazuje bowiem, że w trybie wnioskowym postępowanie w sprawie zmiany granic gmin musi być bezwzględnie zainicjowane (wszczęte) wnioskiem złożonym przez zainteresowaną radę gminy, nie zaś wnioskiem złożonym przez jakikolwiek inny organ lub podmiot.

Potwierdzeniem przedstawionej powyżej tezy, zgodnie z którą, we wnioskowym trybie postępowania w sprawie zmiany granic gmin, wniosek wszczynający to postępowanie może złożyć tylko i wyłącznie zainteresowana rada gminy, w pierwszej kolejności, jest brzmienie art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że rozporządzenie Rady Ministrów ustalające granice gmin, w tym dokonujące zmiany granic gmin, *„może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy”* (podkr. – K.P.) Okoliczność ta wynika również z treści art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *„Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, 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". Zdolność do złożenia omawianego wniosku tylko i wyłącznie przez radę gminy wynika również z regulacji art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w której wskazuje się, że „Rada gminy występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca” (podkr. – K.P.).

Ustawodawca konsekwentnie wskazuje na radę gminy jako podmiot właściwy do złożenia wniosku o zmianę granic gmin również w przepisach wykonawczych do art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Mianowicie, § 1 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku wyraźnie stwierdza, że: „Rada gminy, zwana dalej „wnioskodawcą”, składa wniosek w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę wnioskodawcy”. W świetle powyższego, uznać należy, iż literalne brzmienie przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także literalne brzmienie przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku, prowadzi do jednoznacznych konkluzji, że wniosek o dokonanie przez Radę Ministrów (w drodze rozporządzenia) zmiany granic gmin musi być bezwzględnie złożony przez zainteresowaną radę gminy, nazywaną w odnośnych przepisach „wnioskodawcą”. Rada gminy jest przy tym, wnioskodawcą wyłącznym i nie może być w tym zakresie zastąpiona przez żaden inny organ lub podmiot. Powołane wyżej przepisy wymieniają bowiem w tym kontekście jedynie radę gminy, nie zaś jakiegokolwiek inny organ lub podmiot.

Wyłączność rady gminy do składania wniosków o dokonanie zmiany granic gmin oraz jej niezastępowalność przez organ wykonawczy gminy, wynikają nie tylko z czysto literalnego brzmienia przepisów, lecz również z konkretnych uwarunkowań ustrojowych odnoszących się do statusu rady gminy i organu wykonawczego gminy oraz do wzajemnych relacji pomiędzy tymi organami. W tym zakresie należy przede wszystkim odnieść się do brzmienia art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym w kilkunastu punktach wymienia się rodzaje spraw, które pozostają w wyłącznej właściwości (w wyłącznej kompetencji) rady gminy. W sprawach tych może zatem podejmować uchwały wyłącznie rada gminy. Na zakończenie tego katalogu spraw pozostających w wyłącznej właściwości rady gminy zostało przesądzone w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy „*stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy*”, którymi mogą być zarówno sprawy zastrzeżone do kompetencji rady gminy w ustawach odrębnych (tj. innych niż ustawa o samorządzie gminnym), jak i sprawy zastrzeżone do kompetencji rady gminy w samej ustawie o samorządzie gminnym, w tym w art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (gdzie jest mowa o kompetencji rady gminy do wystąpienia z wnioskiem o zmianę granic gmin). Tym samym, w świetle art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, sprawa złożenia wniosku o dokonanie zmiany granic gmin jest sprawą, która pozostaje w wyłącznej właściwości rady gminy.

W doktrynie prawa wskazuje się, iż sprawy, które w świetle art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym pozostają w wyłącznej właściwości rady gminy, mogą być przedmiotem stanowiących (rozstrzygających, decydujących) działań tylko rady gminy, bez możliwości decydowania w tych sprawach przez jakiegokolwiek inny organ lub podmiot, w tym przez organ wykonawczy gminy. W tym kontekście podnosi się, że „Art. 18 ust. 2 formułuje katalog najważniejszych i wyłącznych uprawnień rady gminy, tzn. takich kompetencji, które *expressis verbis* zostały przyznane tylko i wyłącznie radzie gminy, a zatem z wyłączeniem w tych sprawach wszystkich innych organów” (P. Dobosz [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 255). Ponadto, zauważa się, że katalog zawarty w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym „wskazuje te zadania i kompetencje, które zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady. W konsekwencji nie mogą one być przekazane organowi wykonawczemu gminy” (Ł. Złakowski [w:] J. Dominowska, R. Hauser, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, W. Piątek, A. Skoczylas, W. Sawczyn, Ł. Złakowski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 189). Taką samą ideę wyraża również pogląd głoszący, iż „Wyłączność rady w określonych sprawach oznacza, że kompetencja do załatwienia danej sprawy nie może być przez radę sędowana na żaden inny organ, w szczególności na wójta gminy” (A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 232). Inaczej mówiąc : „Zadania należące do wyłącznej właściwości rady gminy nie mogą być sędowane na wójta ani na żaden inny podmiot. Dla ich skuteczności muszą być realizowane przez radę gminy” (T. Moll [w:] B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, A. Matan, C. Martysz, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 264). Należy też mieć na uwadze, iż rada gminy oraz organ wykonawczy gminy nie pozostają względem siebie w żadnym układzie podległości lub zależności i nie mogą dowolnie sobie przekazywać swoich zadań i kompetencji. Każdy z tych organów, posiada bowiem tylko jemu właściwe zadania, kompetencje oraz odpowiedzialność. Oznacza to, że co do zasady organy te są względnie samodzielne i „niezastępowalne” jeden przez drugi, chyba że taką zastępowalność przewiduje wyraźnie ustawa (I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, op. cit., s. 404; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 231). Polskie ustawodawstwo zakłada odrębność zadaniową i kompetencyjną rady gminy oraz organu wykonawczego gminy, nie pozwalającą na uznanie, że jeden z tych organów jest organem drugiego, tzn. że jest „organem organu” (I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, op. cit., s. 417; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 289-290). Konkludując, wskazać należy, że kompetencja do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic gmin, wyraźnie przypisana przez ustawę o samorządzie gminnym radzie gminy, jest własną i odrębną kompetencją rady gminy, a nie kompetencją organu wykonawczego gminy, i organ wykonawczy gminy nie może zastępować rady gminy w wykonywaniu tej kompetencji.

Trzeba bowiem mieć świadomość, iż złożenie wniosku o dokonanie zmiany granic gmin przez organ wykonawczy wymagałoby specjalnego (szczególnego) przepisu ustawy, wyraźnie przyznającego tę kompetencję na rzecz organu wykonawczego gminy. W doktrynie wskazuje się bowiem, że wyliczenie właściwości organu wykonawczego gminy dokonywane w ustawach ma charakter enumeratywny (I. Skrzydło-Niznik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 382). Tym samym, uznać należy, że organ wykonawczy gminy wyposażony jest jedynie w te kompetencje, które zostały mu wyraźnie przypisane przez ustawodawcę. Wśród tychże przypisanych ustawowo organowi wykonawczemu gminy kompetencji nie przewidziano możliwości występowania z wnioskiem o dokonanie zmiany granic gmin. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie pozwalają zaś na zastąpienie w tym zakresie rady gminy przez organ wykonawczy gminy. Ponadto, ustawodawca również nie upoważnia rady gminy do tego, aby przekazała ona swoją kompetencję w zakresie składania wniosków o zmianę granic gmin na rzecz organu wykonawczego gminy. Tym samym, wykluczone jest, aby organ wykonawczy gminy działał w zakresie złożenia wniosku o zmianę granic gmin, za radę gminy.

Odnosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, należy zwrócić szczególną uwagę na § 3 uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku, zgodnie z którym „*Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Opola*”. Przyjęcie, iż mocą wskazanego zapisu § 3, upoważniono Prezydenta Miasta Opola do sporządzenia i złożenia wspomnianego wniosku, przesądzałoby w świetle przytoczonych powyżej poglądów piśmiennictwa o konieczności jego uznania za sprzeczny z prawem i nieważny (na podstawie art. 91 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast, przyjęcie, że § 3 uchwały Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku upoważniał Prezydenta Miasta Opola jedynie do sporządzenia projektu stosownego wniosku o zmianę granic gmin (czyli do dokonania określonych, wąsko rozumianych, czynności materialno-technicznych), nie zaś do sporządzenia finalnego (ostatecznego, formalnego) wniosku o zmianę granic gmin oraz do złożenia tego wniosku, wskazywało by na to, że Prezydent Miasta Opola, sporządzając w dniu 31 marca 2016 roku pismo (wniosek) o dokonanie zmiany granic gmin oraz składając ten wniosek do Wojewody Opolskiego, przekroczył swoje ustawowe uprawnienia i naruszył w tym zakresie wyłączną właściwość (wyłączną kompetencję) Rady Miasta Opola wynikającą z przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Te działania Prezydenta Miasta Opola, polegające na samodzielnym sporządzeniu, podpisaniu i złożeniu w dniu 31 marca 2016 roku pisma (wniosku) o zmianę granic gmin, są niezgodne z prawem i nie mogą one wywoływać zamierzonych skutków prawnych.

Co prawda, rada gminy może powierzyć organowi wykonawczemu gminy dokonanie pewnych działań związanych z wystąpieniem z wnioskiem o zmianę granic gmin, ale jedynie takich, które mają co najwyżej charakter czynności materialno-technicznych. Upoważnienie to nie może w żadnym razie obejmować kompetencji do podejmowania w tej sprawie działań stanowiących i decydujących, przesądzających w szczególności o treści wniosku, o samym jego złożeniu czy też o dacie (terminie) jego złożenia (zwłaszcza że termin złożenia omawianego

wniosku jest prawnie relewantny – art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Decyzja w tych ostatnich sprawach musi bezwzględnie pozostać w gestii rady gminy, tak jak tego wymagają wyraźne i bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Taka interpretacja znalazła aprobatę również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w którym stwierdza się, że wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako organowi wykonawczemu gminy można w zakresie składania wniosku o zmianę granic gmin powierzyć jedynie „czynności materialno-techniczne”, o ile dane czynności rzeczywiście mają taki charakter. Do takich czynności materialno-technicznych w omawianym zakresie może należeć *„przygotowywanie wszystkich niezbędnych do złożenia wniosku w sprawie zmiany granic gminy materiałów i dokumentów”*. Z całą natomiast pewnością do czynności materialno-technicznych w tym względzie nie należy „przekazanie wniosku” o zmianę granic gmin do właściwego organu (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 września 2004 r., III SA/GI 816/04). W świetle przytoczonego judykatu, pojęcie czynności materialno-technicznych, do wykonywania których rada gminy może upoważnić organ wykonawczy gminy w związku ze składaniem wniosku o zmianę granic gmin, należy interpretować bardzo wąsko. Organ wykonawczy gminy może bowiem zostać co najwyżej upoważniony do dokonania czynności czysto technicznych (biurowych, kancelaryjnych) i pomocniczych, polegających na odnalezieniu lub uzyskaniu lub przygotowaniu stosownych dokumentów, map oraz informacji oraz na przygotowaniu wstępnego projektu wniosku o zmianę granic gminy (wraz z uzasadnieniem). Natomiast decyzja o połączeniu tych wszystkich przygotowanych wcześniej przez organ wykonawczy gminy dokumentów, map oraz informacji (w tym uzasadnienia proponowanych zmian) w jeden spójny i kompletny wniosek o zmianę granic gmin, spełniający wszystkie ustawowe i podustawowe wymogi, a także finalna decyzja o złożeniu tego wniosku do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, włączając w to decyzję o terminie złożenia owego wniosku, musi zostać podjęta tylko i wyłącznie przez radę gminy, która w tym zakresie nie może zostać zastąpiona przez organ wykonawczy gminy. Tym samym, za niedopuszczalne należałoby uznać działanie organu wykonawczego gminy, który sam złożyłby do właściwego organu stosowny wniosek i sam zadecydowałby o jego treści oraz o dołączanych do wniosku dokumentach, przy czym bezprawności tego rodzaj działań organu wykonawczego gminy nie sanowałoby (i nie uchylało) nawet upoważnienie do takich działań udzielone temu organowi przez radę gminy. Złożenie wniosku o zmianę granic gmin wymaga podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały, której treścią będzie nie tylko rozstrzygnięcie rady gminy o samym złożeniu danego wniosku (tzn. decyzja rady gminy o tym, że chce ona wystąpić do właściwego ministra z takim wnioskiem), ale również konstytutywne i wymagane prawem elementy wniosku o zmianę granic gmin wymienione w art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku, a ponadto składane wraz z wnioskiem i dołączane do niego dokumenty, wymienione w art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w § 2 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 9 sierpnia 2001 roku. Wszystkie wskazane powyżej elementy (informacje i dokumenty) muszą być zawarte bezpośrednio w samej uchwale rady gminy, tj. w jej konkretnych jednostkach redakcyjnych, bądź też muszą być dołączone do danej uchwały rady

gminy jako załączniki tej uchwały, co zresztą czyni cały wniosek o zmianę granic gmin wraz z jego załącznikami integralnymi częściami danej uchwały rady gminy (jako że wszelkie załączniki do każdej uchwały rady gminy są zawsze integralnymi elementami samej uchwały jako takiej).

4. Wykazanie niezgodności przepisu Zaskarżonego Rozporządzenia z postanowieniami Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym (wzorzec kontroli).

Z uwagi na to, iż wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Opola nie został złożony przez Radę Miasta Opola zgodnie z omówionymi wyżej wymogami prawnymi, lecz przez Prezydenta Miasta Opola, Zaskarżone Rozporządzenie w zakresie § 1 pkt 2) lit. b), jako wydane w sposób sprzeczny z nakazanym trybem jego wydania określonym w przepisach art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jest nie tylko niezgodne z jego ustawową podstawą prawną, ale również z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz z art. 7 Konstytucji RP.

Art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP stanowi, że „*Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania*”. Natomiast, w myśl art. 7 Konstytucji RP „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Rada Ministrów, wydając Zaskarżone Rozporządzenie z naruszeniem ustawowego trybu wydania tego rozporządzenia określonego w przepisach art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiących ustawową podstawę prawną wydania tego rozporządzenia i mówiących o konieczności złożenia wniosku o zmianę granic gmin przez radę gminy, nie wydaje rzeczzonego rozporządzenia „*na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie*” (tak jak tego wymaga art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP) oraz nie działa „*na podstawie i w granicach prawa*” (tak jak tego wymaga art. 7 Konstytucji RP). To zaś z kolei czyni takie działania prawodawcze Rady Ministrów niezgodnymi z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz z art. 7 Konstytucji RP.

Twierdzenia powyższe znajdują pełną aprobatę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym konsekwentnie wskazuje się, iż każdy przypadek nieprawidłowej realizacji przez organ wydający rozporządzenie upoważnienia ustawowego do jego wydania stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów proceduralnych, zamieszczonych w art. 92 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z dnia 5 października 1999 r. w sprawie U 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 118, część V, pkt 3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie U 3/06, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 71, część III, pkt 5 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już w przeszłości odnosił się do kwestii wydawania przez Radę Ministrów rozporządzenia zmieniającego granice gmin z naruszeniem ustawowego trybu (procedury) wydania tego rozporządzenia określonego w art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzając, iż stanowi to naruszenie przepisów Konstytucji RP, a konkretnie jest to działanie niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 7 Konstytucji RP. Przykładowo, oceniając konstytucyjność dwóch konkretnych rozporządzeń Rady Ministrów zmieniających granice kilku gmin, Trybunał Konstytucyjny stwierdził co następuje:

„W pierwszym rzędzie wymagają rozważenia zarzuty związane z płaszczyzną proceduralną wydania kwestionowanych przepisów rozporządzeń Rady Ministrów. Ewentualne stwierdzenie naruszenia przewidzianego prawem trybu wydania aktu (w tym przypadku konkretnego jego przepisu) skutkowałoby koniecznością uznania jego niekonstytucyjności, niezależnie od dalszych zarzutów merytorycznych stawianych kwestionowanej regulacji. (...) Odnosnie zarzutu nieprawidłowego wykonania delegacji ustawowej przez Radę Ministrów, Trybunał przypomina, że rozporządzenia są wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Wydając rozporządzenie w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów zobowiązana jest przepisami art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i art. 4b u.s.g.” (wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie U 5/04, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 80, część III, pkt 5 i 6 uzasadnienia).

W kolejnym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zaakcentował z kolei, że *„organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany delegacją ustawową. (...) Nie ulega wątpliwości, iż w szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji konstytucja – ustawa, ale obejmuje także stosunek ustawa – akt podustawowy. W konsekwencji badanie legalności obejmować może także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu [podustawowego – wtrącenie K.P.]. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy stwierdzić należy, że kwestionowane przepisy [tj. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. Nr 110, poz. 1266) oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. Nr 117, poz. 1230) – przyp. K.P.] są niezgodne z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym a przez to także z art. 92 Konstytucji RP.” (wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r. w sprawie U 1/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 247, część III, pkt 2 uzasadnienia).*

Konieczne jest również zwrócenie uwagi na inne orzeczenia, w których Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślał, że Rada Ministrów wydając rozporządzenie zmieniające granice gmin ma obowiązek przestrzegać wymogów proceduralnych określonych w przepisach art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym, a Trybunał Konstytucyjny ma prawo kontrolować respektowanie tych wymogów przez Radę Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia. W razie stwierdzenia, że wydając wspomniane rozporządzenie Rada Ministrów naruszyła przepisy regulujące tryb jego wydania, Trybunał Konstytucyjny musi uznać te rozporządzenia nie tylko za niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym, ale również za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 25 marca 2003 roku w sprawie U 10/01, OTK ZU 2003, nr 3A, poz. 23, część III, pkt 3 i 4 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 roku w sprawie U 9/07, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 152, część II uzasadnienia).

Ponadto, zgodnie z ugruntowanym już od lat poglądem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające granice gmin (lub powiatów) wydane z naruszeniem wymogów proceduralnych wynikających z przepisów ustawy o samorządzie gminnym (lub ustawy o samorządzie

powiatowym) narusza art. 7 Konstytucji RP. W tym zakresie, wskazuje się bowiem, że „Naruszenie przez przepisy aktu prawnego niższego rzędu (rozporządzenia) przepisów aktu wyższego rzędu (ustawy) także prowadzi do stwierdzenia niezgodności tych przepisów wykonawczych z art. 7 Konstytucji, nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa”. (wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie K 27/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 92, część III, pkt 8 uzasadnienia).

Przywołane powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, daje asumpt do przyjęcia tezy, iż wydanie przez Radę Ministrów Zaskarżonego Rozporządzenia zmieniającego granice gmin na podstawie wniosku o zmianę granic gmin, który nie został złożony przez radę gminy, lecz przez organ wykonawczy gminy, jako wydane w sposób sprzeczny z nakazanym trybem jego wydania określonym w przepisach art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jest nie tylko niezgodne z jego ustawową podstawą prawną, ale również z art. 92 ust. 1 zd. 1 oraz z art. 7 Konstytucji RP.

Wójt Gminy Komprachcice z upoważnienia Wnioskodawcy wielokrotnie zwracał uwagę na brak możliwości zgodnego z prawem procedowania pisma Prezydenta Miasta Opola, wskazując na opisane powyżej naruszenia przepisów.

Dowód: W14. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 6 kwietnia 2016 r.;

W15. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. wraz z załączoną opinią prawną prof. dr hab. Marka Szydło na temat złożonego przez Prezydenta Miasta Opola pisma (wniosku) o dokonanie zmiany granic miasta Opola oraz gmin sąsiednich;

W16. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r.;

W17. Skarga na działalność Wojewody Opolskiego z dnia 17 maja 2016 r.

W świetle okoliczności zaistniałych w rozpatrywanej sprawie, z uwagi na fakt, że wniosek (pismo) Prezydenta Miasta Opola zostało sporządzone i złożone niezgodnie z wymogami proceduralno-prawnymi wynikającymi z przepisów art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Zaskarżone Rozporządzenie powinno zostać uznane za niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 oraz art. 7 Konstytucji RP w odpowiednim zakresie, tj. w zakresie regulacji zawartej w § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia.

II. Niezgodność § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia z art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, art. 167 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

1. Uwagi ogólne.

Art. 2 Konstytucji RP stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania

zadań publicznych określa ustawa". Przesłanki te powtórzone są 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. Jak wynika natomiast z treści art. 167 ust. 2 Konstytucji RP „*dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa*”.

Zdaniem Wnioskodawcy, Zaskarżone Rozporządzenie w § 1 pkt 2) lit. b) jest niezgodne z przywołanymi powyżej przepisami, albowiem przebieg nowej granicy Gminy Komprachcice oraz Gminy Opole narusza układ osadniczy i przestrzenny, nie uwzględnia istniejących na tym terenie więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, a ponadto utrudnia Gminie Komprachcice wykonywanie zadań publicznych.

2. Modelowy tryb procedowania w przedmiocie wniosku o zmianę granic jednostek samorządu terytorialnego, warunkujący zgodność procedury z postanowieniami Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Zmiana granic gmin należy do jednych z najdonioślejszych ustrojowo korekt podziału terytorialnego kraju. Wynika to z faktu, iż gminy są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 164 ust. 1 Konstytucji. Nadto, zmiana taka w nieunikniony sposób ingeruje w już ukształtowane więzi społeczne, tworzące się przez wiele dziesięcioleci. Dlatego też powstanie samorządu terytorialnego w 1990 roku opierało się na założeniu zachowania dotychczasowych granic gmin, mimo zmiany ustroju.

Nie powinno budzić wątpliwości, iż poszanowanie i pielęgnowanie więzi łączących mieszkańców gmin należy do podstawowych obowiązków wszystkich władz państwa. Ich istnienie, nie tylko bowiem przesądza o zdolności do wykonywania zadań publicznych przez te gminy, ale także o tym, w jakim stopniu mieszkańcy akceptują decyzje polityczne, wybranych przez tę społeczność organów. Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż poszanowanie istniejących przez wiele lat granic gmin jest wartością konstytucyjną, wymagającą ochrony w demokratycznym państwie prawnym. Nie oznacza to oczywiście, iż raz dokonany podział terytorialny kraju nie powinien być korygowany w ogóle. Musi jednak istnieć ku temu dostatecznie ważna przyczyna, znajdująca odniesienie w wartościach i zasadach wyrażonych w Konstytucji, by usprawiedliwić dokonywanie takich korekt. Co istotne, rozporządzenie zmieniające granice gmin, może być wydane tylko w celu wykonania ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Wnioskodawcy, oznacza to, iż wydanie takiego rozporządzenia jest konstytucyjnie dopuszczalne tylko wówczas, gdy koniecznym okaże się nowe ukształtowanie granic gmin, nie zaś wtedy, gdy gmina składająca stosowny wniosek, a następnie Rada Ministrów uzna, iż zmiana taka jest jedynie pożądana.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż aby móc dokonać oceny zgodności Zaskarżonego Rozporządzenia ze wskazanymi w niniejszym wniosku przepisami

Konstytucji RP oraz przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w pierwszej kolejności należy dokonać weryfikacji procesu decyzyjnego przeprowadzonego w tym zakresie przez Radę Ministrów. W tym kontekście, Wnioskodawca zwraca uwagę na wskazówki, jakie Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku z dnia 4 listopada 2003 roku (sygn. akt K 1/03) w uzasadnieniu którego podkreślił : „Nie ma zatem wątpliwości, że dla obydwu postępowań wspólne jest to, iż konieczność dokonania zmiany przeciwstawiana jest konstytucyjnej wartości jaką jest stabilizacja stosunków polityczno-terytorialnych nie tylko w gminach, lecz w skali całego kraju – wyrażona przez art. 15 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 165 ust. 2, zaś w przypadku gmin także i poprzez art. 164 ust. 1 Konstytucji. W świetle konstytucji terytorium jednostki samorządowej, a przez to także i jej granice to jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość tej jednostki – jako wspólnoty polityczno-terytorialnej. Węzi międzyludzkie, gospodarcze i kulturowe, przesądzające o stopniu zwartości tej wspólnoty, jej zdolności politycznej do wykonywania zadań publicznych kształtują się przecież w procesie historycznym – na ogół długotrwałym – poprzez pryzmat związków z miejscem zamieszkania. Nie tylko zatem tworzenie jednostek samorządu terytorialnego powinno te zależności uwzględniać. Także i 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 węzi. (...) Przyczyny wszczynania procedur korekcyjnych w obydwu postępowaniach muszą mieć zatem znamiona interesu publicznego. Tylko bowiem interes publiczny, a zarazem „zakotwiczony” w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa – jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych. (...) Dla oceny, czy interes tej gminy jest publicznym interesem lokalnym, 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 węzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych oraz po drugie, polepszenie zdolności wykonywania zadań publicznych przez tę gminę”.

W dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „Samo jednak stwierdzenie, iż gmina wnioskująca powołuje się nie tylko na interes własny, lecz i interes publiczny o charakterze lokalnym nie wystarczy jeszcze do uznania go za zasługujący na uwzględnienie przez Radę Ministrów. Musi być brana bowiem pod uwagę także sytuacja drugiej gminy, jaka powstałaby po dokonaniu zmian. Sytuacja tej gminy z reguły ulega pogorszeniu, co wynika z istoty tego rodzaju postępowania. Muszą jednak istnieć granice tego pogorszenia. (...) uprawnioną – tzn. taką która prowadzić może do zmian granic gmin, przesłanką wszczęcia postępowania na wniosek zainteresowanej gminy jest publiczny interes lokalny związany z polepszeniem sytuacji społeczno-terytorialnej tej właśnie gminy, a zarazem nie skutkujący uniemożliwieniem lub drastycznym pogorszeniem warunków działania drugiej gminy. Tak więc w postępowaniu tym mamy do czynienia z rozstrzygnięciem wielopłaszczyznowego konfliktu interesów. Chodzi bowiem nie tylko o proste przeciwstawienie : wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest stabilizacja stosunków społeczno-terytorialnych kraju – publicznemu interesowi lokalnemu gminy inicjującej postępowanie; w grę wchodzi trzeci czynnik – jest nim ochrona lokalnego interesu publicznego drugiej gminy, której terytorium ma ulec zmniejszeniu. Dopiero jednak po rozstrzygnięciu, czy interes gminy inicjującej postępowanie w ogóle znajduje uzasadnienie w konfrontacji z wartością konstytucyjnie chronioną, jaką jest stabilność granic gmin – Rada Ministrów przejść może do zbadania, czy zmiana taka nie pogorszy drastycznie sytuacji drugiej gminy, znosząc możliwość jej działania lub istotnie ją ograniczając”. W postępowaniu w sprawie zmiany granic wszczynanym na wniosek „wnioskodawcy” uzasadnia swój publiczny interes lokalny. Rada Ministrów konfrontuje go z dobrem chronionym

– stabilnością stosunków terytorialnych, a gdy uzna, że konieczność zmian przeważała, bada czy pogorszenie sytuacji drugiej gminy nie nastąpi w sposób naruszający warunki, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy. Warunki (sposoby) dokonywania zmian w tym postępowaniu spełniają niejako podwójną rolę. Mogą one wyrażać ów publiczny interes lokalny, w imię którego zainteresowana rada żąda zmiany granic – zwłaszcza tam, gdzie stanowią powtórzenie postanowień Konstytucji. Przede wszystkim jednak spełniają rolę gwarancyjną, jeśli chodzi o ochronę interesów gmin, których terytorium miałoby ulec zmniejszeniu”.

Z przytoczonych powyżej rozważań Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż Rada Ministrów w ramach postępowania w przedmiocie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego powinna w pierwszej kolejności zbadać, czy gmina inicjująca postępowanie w sprawie zmiany granic powołuje się na publiczny interes lokalny, który znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych i który w ocenie Rady Ministrów przemawia za zmianą granic. Zadaniem Rady Ministrów jest zatem dokonanie na tym etapie postępowania weryfikacji, czy subiektywne spostrzeżenia wnioskodawcy (tutaj Prezydenta Opola), co do występowania publicznego interesu lokalnego przemawiającego za zmianą granic faktycznie mogą zostać zweryfikowane jako normatywna przesłanka warunkująca zasadność rozpoznawanego wniosku. W przypadku odpowiedzi pozytywnej, rolą Rady Ministrów powinno być skonfrontowanie wagi lokalnego interesu publicznego z konstytucyjnie chronioną wartością stabilizacji stosunków społeczno-terytorialnych danej wspólnoty samorządowej. Wnioskodawca stoi przy tym na stanowisku, iż wydanie rozporządzenia może nastąpić dopiero wówczas, gdy dokonanie zmiany granic okaże się konieczne, czy też wręcz niezbędne. 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.

3. Brak faktycznego interesu publicznego, znajdującego oparcie w wartościach konstytucyjnych, który uzasadniałby zmianę przez Zaskarżone Rozporządzenie granic Gminy Komprachcice.

Jak wynika ze wskazówek Trybunału Konstytucyjnego przedstawionych w pkt II.2. powyżej, Rada Ministrów rozpatrując wniosek w sprawie zmiany granic powinna w pierwszej kolejności zbadać, czy gmina inicjująca postępowanie w sprawie zmiany granic (tutaj Gmina Opole) powołuje się w swoim wniosku na publiczny interes lokalny (znajdujący oparcie w wartościach konstytucyjnych), przemawiający za zmianą granic. W tym zakresie, Wnioskodawca zwraca uwagę, iż Prezydent Opola w całym toku procedury zmierzającej do zmiany granic Miasta Opola swoją motywację dotyczącą konieczności zmiany dotychczasowych granic, argumentował: (1) potrzebą pozyskania dodatkowych terenów inwestycyjnych oraz (2) problemem depopulacji w regionie.

W ocenie Wnioskodawcy, żaden z wyżej wymienionych powyżej argumentów, tj. depopulacja oraz konieczność pozyskania terenów inwestycyjnych, nie jest argumentem prawdziwym. Co więcej, nawet gdyby przyjąć prawdziwość tych argumentów, to i tak nie mogą one być uznane za argumenty uzasadniające

istnienie po stronie Gminy Opole publicznego interesu lokalnego (znajdującego swoje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych), przemawiającego za zmianą granic kosztem gmin sąsiednich, w tym Gminy Komprachcice. W przypadku argumentu dotyczącego depopulacji, oczywistym jest, iż poprzez zmianę granic administracyjnych nie zmieni się indeks urodzeń. Zmiana granic nie skłoni również ludzi do posiadania większej ilości dzieci, a także nie zachęci ich do osiedlania się w nowych granicach miasta. Z kolei, w odniesieniu do argumentu dotyczącego konieczności pozyskania przez Gminę Opole dodatkowych terenów inwestycyjnych, wskazać przede wszystkim należy, iż jest to jedynie argument pozorny, który ma przykryć rzeczywiste pobudki Prezydenta Opola, tj. chęć zapewnienia dla Gminy Opole dodatkowych dochodów własnych kosztem gmin sąsiadujących, na co Wnioskodawca zwracał wielokrotnie uwagę w toku całej procedury zmiany granic, tak Wojewody Polskiego jak i Rady Ministrów.

Celem potwierdzenia przedstawionego powyżej stanowiska w faktach, Wnioskodawca wskazuje, iż w opracowaniu przygotowanym przez Gminę Dobrzeń Wielki zatytułowanym *„Tereny potencjalnego rozwoju funkcji miejskich : mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej, parkowej, rekreacyjnej, komunikacyjnej i infrastrukturalnej”*, zostało wskazane, iż tereny potencjalnego rozwoju funkcji miejskich, zajmują łącznie w Opolu powierzchnię ok. 3 996 ha, co stanowi 41,2% powierzchni miasta. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż powierzchnia gruntów rolnych położonych poza terenami zabudowanymi, ogrodami działkowymi i polderem „Żelazna” wynosi w Opolu ok. 3 100 ha, czyli aż 32% powierzchni miasta. Ponadto w Opolu łączna powierzchnia ogródków działkowych wynosi ok. 227 ha, tj. 2,3% powierzchni miasta. Miasto Opole posiada także ok. 213 ha (2,2% powierzchni miasta) terenów nieużytkowanych, tj. poprzemysłowych, po eksploatacji odkrywkowej kruszyw, wapieni i glin ceramiki budowlanej, po wysypiskach odpadów oraz inne trwale nieużytkowane. Brak zagospodarowania tych ostatnich terenów, tzw. „brownfields”, świadczy co najmniej o braku konstruktywnych pomysłów władz Opola, które chcą jak najmniejszym nakładem sił pozyskać nowe tereny inwestycyjne, odbierając je sąsiednim gminom.

Mając na uwadze powyższe, a także przyjmując w tym zakresie nawet najbardziej optymistyczny wariant rozwojowo - demograficzny i gospodarczy Opola sprzed 20 lat (150 tys. mieszkańców wg opracowania prof. K. Heffnera z 1991 r.), nie powinno budzić wątpliwości, iż tereny, w których posiadaniu obecnie jest Miasto Opole wystarczą miastu na co najmniej kilkadziesiąt najbliższych lat, a być może nawet nigdy nie nastąpi faktyczna konieczność ich powiększenia. W tej sytuacji, włączenie w granice miasta kolejnych terenów ościennych gmin, w tym terenów znajdujących się w granicach administracyjnych Gminy Komprachcice (użytkowanych w przeważającej mierze w sposób rolniczy), zwiększy jedynie ich udział w strukturze miasta. W efekcie, krajobraz miasta stanie się jeszcze bardziej wiejski, z dużym udziałem ciągów zabudowy zagrodowej.

Dowód : W18. Opracowanie pt. *„Tereny potencjalnego rozwoju funkcji miejskich : mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej, parkowej, rekreacyjnej, komunikacyjnej i infrastrukturalnej”*;

W19. Uchwała nr XIII.77.2016 Rady Gminy Komprachcice z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wyłączenia obszaru sołectwa Chmielowice i Żerkowice z granic Gminy Komprachcice i włączenia ich do granic Miasta Opola wraz z załącznikiem.

Mając na uwadze powyższe należy dojść do wniosku, że inicjatywa Gminy Opole nie zmierza do efektywnego wykorzystywania terenów znajdujących się w Opolu, a jest faktycznie działaniem ukierunkowanym na rozwój, który ma się dokonać kosztem istotnego pogorszenia sytuacji sąsiednich gmin. Wydając Zaskarżone Rozporządzenie, Rada Ministrów przeszła do porządku dziennego nad faktem, iż Gmina Opole dąży do przejęcia terenów inwestycyjnych, tzw. „greenfields”, od gmin sąsiednich, które mają jej pozwolić przyciągnąć inwestorów do Opola, nie chcąc przy tym dostrzec, iż w Opolu są niezagospodarowane tereny w sąsiedztwie obwodnicy północnej, które można przeznaczyć pod inwestycje. Rada Ministrów, z niezrozumiałych dla Wnioskodawcy względów, nie uwzględniła przy tym, iż Gmina Opole w pierwszej kolejności powinna efektywniej gospodarować terenami, które już teraz znajdują się w granicach administracyjnych miasta. W tym względzie, nawet bowiem gdyby przyjąć ewentualne funkcje wykluczające możliwość inwestowania na danym obszarze (jak np. tereny górnicze, tereny zamknięte, czy też korytarz ekologiczny), to nadal w Opolu pozostają setki hektarów, które mogą przez władze miasta zostać wykorzystane pod nowe inwestycje. Z kolei, pozostałe niezagospodarowane do tej pory tereny z powodzeniem mogłyby zostać wykorzystane do realizacji innych funkcji miejskich, które z całą pewnością służyłyby rozwojowi miasta (funkcje rekreacyjne, turystyczne, kulturowe), przyczyniając się jednocześnie do podnoszenia jego atrakcyjności.

W uzasadnieniu do projektu Zaskarżonego Rozporządzenia, Rada Ministrów *de facto* powtórzyła argumentację prezentowaną w całym procesie przez Prezydenta Opola. W tym względzie, Rada Ministrów wskazała m.in., iż :

- 1) *„od dłuższego czasu procesy rozwoju przestrzennego w strefie zurbanizowanej ściśle powiązanej z miastem w coraz większym stopniu przekształcają nową zabudowę i infrastrukturę w barierę ograniczającą możliwości rozwojowe Opola”.*

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać raz jeszcze należy, iż Gmina Opole posiada ponad 3000 hektarów terenów nie zagospodarowanych, głównie w związku z brakiem planów zagospodarowania przestrzennego. Są to miejsca zarówno pod inwestycje przemysłowe, możliwe do uzbrojenia na wysokim poziomie, jak i pod budownictwo mieszkaniowe, bez konieczności długich dojazdów. Powyższe prowadzi do wniosku, iż bez wątpienia, komfort życia mieszkańców może być wyższy bez zmiany granic. Tym samym przytoczona przez Radę Ministrów argumentacja nie może stanowić usprawiedliwionego powodu tak drastycznej zmiany granic z istotną szkodą po stronie gmin pomniejszych.

- 2) „zasoby demograficzne i społeczne Opola od dłuższego czasu nie rosną i przesuwają się w kierunku zurbanizowanych obszarów gmin sąsiednich. Włączenie terenów zurbanizowanych i potencjalnie rozwojowych do administracyjnego obszaru miasta Opola znacząco zwiększa potencjał ośrodka regionalnego”.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać raz jeszcze należy, iż przez zmianę granic administracyjnych nie zmieni się indeks urodzeń. Co więcej, zmiana granic nie spowoduje także, iż ludzie nabiorą chęci do posiadania większej ilości dzieci, nie zachęci to również do osiedlania się w nowych granicach miasta. Przytoczony powyżej argument Rady Ministrów nie został ponadto wsparty żadnymi analizami, czy też ekspertyzami, tym samym powyższa argumentacja Rady Ministrów nie może w ocenie Wnioskodawcy stanowić usprawiedliwionego powodu tak drastycznej zmiany granic z istotną szkodą po stronie gmin pomniejszych.

- 3) „do kwestii suburbanizacji i zacierania się granic pomiędzy Opolem a terenami przyległymi odnoszą się także dokumenty przyjęte przez rady gmin – właściwe do terenów objętych wnioskiem. W dokumentach tych potwierdza się wysoki stopień urbanizacji, ograniczenia działalności rolniczej oraz zauważa się proces zacierania granic między Opolem a sąsiednimi miejscowościami”.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać należy, iż fakt, że Gminy sąsiadujące z Opolem stworzyły bardzo dogodne warunki do życia, osiągnęły wysoki poziom urbanizacji, a mieszkańcy chętnie tam się osiedlają, nie może aktualnie być powodem ukarania tych gmin za ich gospodarność oraz sprawność działania. W ten sposób może bowiem dojść do sytuacji w której inne gminy nie będą chciały dalej się rozwijać w obawie przed tym, że zostaną wchłonięte przez większe jednostki, które będą powoływać się na dokładnie te same argumenty, co w Zaskarżonym Rozporządzeniu Rada Ministrów.

- 4) „wnioskowana zmiana może wpłynąć na uporządkowanie i wykorzystanie przestrzeni publicznej, zwłaszcza w kontekście procesów do których już doszło – naturalnej suburbanizacji, a przede wszystkim żywiołowego rozłania się miasta, w obecnych granicach administracyjnych Opola i gmin sąsiednich nie ma możliwości prowadzenia spójnej polityki przestrzennej”.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać należy, iż zatwierdzona Zaskarżonym Rozporządzeniem zmiana granic, to powiększenie Opola o tereny około 5.000 hektarów z czego ponad połowę stanowią lasy, gospodarstwa rolne oraz tereny zabudowane. Są to w znaczącej części tereny w odniesieniu do których brak jest możliwości ich rozwoju po powiększeniu Opola. Występuje tutaj bowiem problem własności prywatnej oraz gruntów rolnych o wysokiej przydatności rolniczej, które z kolei podlegają ochronie zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym nie sposób uznać, jakoby wnioskowana zmiana mogła wpłynąć na uporządkowanie i wykorzystanie przestrzeni publicznej. Wręcz przeciwnie, zmiana ta może przynieść dokładnie odwrotny skutek, czego niestety jednak Rada Ministrów nie wzięła pod uwagę wydając Zaskarżone Rozporządzenie.

- 5) „*struktura funkcjonalno-przestrzenna Opola po wnioskowanych zmianach będzie czytelna i jednolita pod względem ciągłości układów i form zagospodarowania. Wnioskowane do włączenia obszary stanowią rozszerzenie strefy przemysłowo-usługowej i strefy mieszkalnictwa rezydencjonalnego*”.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać należy, iż wbrew twierdzeniom organu, powiększenie miasta kosztem gmin ościennych spowoduje właśnie jego „rozlanie”, co jest niezgodne z dokumentem Krajowa Polityka Miejska 2023, gdzie wskazuje się, iż miasta mają być spójne, zwarte i zrównoważone. Nie powinno także budzić wątpliwości, iż koszty związane z utrzymaniem infrastruktury w tak bardzo „rozlanym” mieście wygenerują dodatkowe, bardzo wysokie koszty utrzymania dla samego miasta oraz jego mieszkańców. Tym samym, przytoczony przez Radę Ministrów argument nie może stanowić usprawiedliwionego powodu tak drastycznej zmiany granic z istotną szkodą po stronie gmin pomniejszych.

- 6) „*wysoki stopień powiązania funkcjonalnego tych obszarów z Opolem (...)*”.

Wbrew twierdzeniom Rady Ministrów ujętym w uzasadnieniu do Zaskarżonego Rozporządzenia, zmiana granic spowoduje, iż zostanie zerwany dotychczasowy ład i więzi społeczne. Doskonałym tego przykładem jest np. podział istniejącej struktury osadniczej w gminie Dąbrowa na dwie części, z której po jednej stronie ulicy Polnej będzie miejscowość Chróścina, a po drugiej stronie Opole (sołectwo Wrzoski). Tym samym przytoczony na wstępie argument Rady Ministrów nie może stanowić usprawiedliwionego powodu tak drastycznej zmiany granic z istotną szkodą po stronie Gmin pomniejszych.

- 7) „*uwzględniając dotychczasowe trendy, tereny inwestycyjne Opola objęte statusem SSE zostaną zagospodarowane w okresie 4-6 lat (...)*”.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać należy, iż niewątpliwym jest, iż Gmina Opole jest w stanie pozyskiwać nowe tereny do SSE w swoich obecnych granicach, o czym świadczy chociażby ostatnie powiększenie terenów SSE. Tym samym przytoczona przez Radę Ministrów okoliczność nie może stanowić usprawiedliwionego powodu tak drastycznej zmiany granic z istotną szkodą po stronie Gmin pomniejszych.

- 8) „*prorozwojowe wykorzystanie środków pochodzących z podatków, zwłaszcza z terenu gminy Dobrzeń Wielki, na terenie której znajduje się Elektrownia Opole*”.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać w pierwszej kolejności należy, iż Rada Ministrów przemilcza negatywne skutki zmiany granic dla budżetu Gminy Komprachcice, która prowadzi do nagłej i niespodziewanej utraty prawie 2 milionów złotych dochodów. Ponadto, Wnioskodawca zwraca uwagę, iż cele prorozwojowe na rzecz miasta Opole, ale także i całego regionu mogą w tym zakresie być realizowane za pośrednictwem Aglomeracji Opolskiej, utworzonej przez 21 samorządów. Celem tego Stowarzyszenia jest przezwyciężanie trudności i barier hamujących rozwój społeczno – gospodarczy członków Aglomeracji, poprawa jakości życia jej mieszkańców, a także wzrost konkurencyjności gmin -

Partnerów. Okoliczność ta, nie została jednak w żaden sposób wzięta pod uwagę przez Radę Ministrów, co oznacza, iż rozważania organu w tym zakresie mają charakter niepełny i są jednostronne.

- 9) *„wnioskowane tereny, z uwagi na utratę wiejskiego statusu, zostaną ograniczone w zakresie dofinansowania z programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, jednak umożliwi to pozyskanie wsparcia przeznaczanego wyłącznie na obszary miejskie m.in. w programie o dużo większym budżecie tj. Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020. Przedsiębiorcy, mieszkańcy czy też organizacje pozarządowe zyskają dużo zasobniejsze źródło finansowania w postaci np. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020”.*

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów doprecyzować należy, iż włączenie terenów Gminy Komprachcice do Miasta Opola spowoduje utratę przez rolników i drobnych przedsiębiorców możliwości dofinansowania ze środków zewnętrznych dedykowanych właśnie dla tych beneficjentów – dotyczy to np. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Tymczasem, powoływana przez Radę Ministrów kwestia otrzymania ewentualnego dofinansowania z innych programów ma charakter przyszły i niepewny. Co więcej, należy w tym zakresie mieć na uwadze, iż beneficjenci, którzy już otrzymali dofinansowanie będą zagrożeni koniecznością zwrotu pozyskanych środków, gdyż nie zostanie zachowana trwałość projektu. Mając na uwadze powyższe, nie sposób uznać argumentów przytoczonych w tym zakresie przez Radę Ministrów jako usprawiedliwiających zmianę granic gmin ościennych. Wręcz przeciwnie, potwierdzają one, że skutki tych zmian są bardzo znaczące, a co za tym idzie tylko i wyłącznie doniosły publiczny interes lokalny, znajdujący oparcie w wartościach konstytucyjnych, mógłby przemawiać za zmianą granic. Ten jednak nie został w sposób należyty wyeksponowany zarówno przez Prezydenta Opola, który zainicjował proces zmiany granic, jak również przez Radę Ministrów w uzasadnieniu do projektu Zaskarżonego Rozporządzenia.

- 10) *„w dniu 25 lutego 2016 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia woli przyjęcia kontraktu społecznego w ramach poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola”.*

Odnosząc się do przedstawionego powyżej argumentu Rady Ministrów wskazać należy, iż kontrakt społeczny to umowa zawarta pomiędzy dwiema stronami, nie zaś jednostronne deklaracje odnośnie zadań, których realizacja i tak jest zagwarantowana ustawą o samorządzie gminnym. Ponadto, należy mieć na uwadze, iż kontrakt społeczny nie ma racji bytu w sytuacji, gdy wyniki konsultacji społecznych w zainteresowanych gminach jasno wskazują, iż wola mieszkańców zainteresowanych gmin jest pozostanie w dotychczasowych granicach administracyjnych. Oznacza to bowiem, iż mieszkańcy ci nie są zainteresowani zawieraniem jakiegokolwiek kontraktu z gminą inicjującą proces. Zwłaszcza, iż u podstaw tego kontraktu leży zmiana granic, wobec której mieszkańcy wyrazili stanowczy sprzeciw.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż Rada Ministrów wydając Zaskarżone Rozporządzenie nie przeprowadziła w sposób prawidłowy analizy argumentów, które miałyby przemawiać za zmianą granic Miasta Opola. Rola Rady Ministrów została zaś w tym zakresie ograniczona do bezkrytycznego przyjęcia stanowiska Prezydenta Opola, z całkowitym pominięciem argumentów prezentowanych w całym procesie przez zainteresowane Gminy, w tym Gminę Komprachcice, której kosztem dokonuje się ta zmiana, o czym świadczy brak merytorycznego odniesienia się do tychże argumentów.

W tym miejscu Wnioskodawca zwraca dodatkowo uwagę, iż decyzję w sprawie zmiany granic gmin Rada Ministrów podjęła również bez poddania tej kwestii pogłębionej analizie oraz szerokiej dyskusji zainteresowanych środowisk rządowych i samorządowych, całkowicie pomijając przy tym stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Mianowicie, Zaskarżone Rozporządzenie zostało wydane w przeddzień posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, której opinia, zgodnie z pismem Rządowego Centrum Legislacji Departamentu Prawa Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. (znak RCL.DPA.553.28/2016), warunkować miała możliwość zwolnienia projektu Zaskarżonego Rozporządzenia z rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. W efekcie, w czasie, gdy Rada Ministrów podejmowała m.in. decyzję o zmianie granic Opola, kosztem sąsiednich gmin, strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wypracowała stanowisko sprzeciwiające się w sposób zdecydowany tej zmianie. W tym zakresie doszło zatem do niedochowania procedur prawodawczych, polegających na obowiązku uzyskania opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Z uwagi jednak na fakt, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymogu uzyskania opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, nie uznaje się za istotny element procesu legislacyjnego, trudno wyprowadzać z naruszenia tego obowiązku, podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności. Tym niemniej, powyższe daje bardzo czytelny obraz, co do sposobu procedowania przez Radę Ministrów w sprawie zmiany granic gmin, w trakcie którego Rada Ministrów nie zamierzała dokonać w sposób należyty weryfikacji istnienia uzasadnionego interesu publicznego dającego podstawę do zmiany granic oraz jego konfrontacji z interesem Wnioskodawcy oraz pozostałych gmin.

Dowód: W20. Pismo Rządowego Centrum Legislacji Departamentu Prawa Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. (znak RCL.DPA.553.28/2016).

Mając na uwadze powyższe, Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż przedstawione przez Prezydenta Opola, a powtórzone przez Radę Ministrów argumenty stanowiące przyczynę zmian granic, nie przemawiają za istnieniem publicznego interesu lokalnego, który znajdowałby oparcie w wartościach konstytucyjnych. Diagnoza taka nie jest tylko i wyłącznie rezultatem subiektywnych spostrzeżeń ze strony Wnioskodawcy. Potwierdzają ją także stanowiska przeciwne poszerzeniu granic administracyjnych miasta Opola kosztem sąsiednich gmin, które oprócz Rady Gminy Dąbrowa, Rady Gminy Dobrzeń Wielki, Rady Gminy Komprachcice,

Rady Miejskiej w Prószkowie, Rady Powiatu Opolskiego, wyraziły także następujące gremia :

- 1) XXXII Zgromadzenie Ogólne Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej w stanowisku z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie integralności województw, trwałości podziału administracyjnego oraz kadencyjności marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast,
- 2) Sejmik Województwa Opolskiego w uchwale nr XV/173/2016 z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie inicjatywy poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola poprzez przyłączenie części Gmin Dąbrowa, Komprachcice, Komprachcice, Prószków, Turawa i Powiatu Opolskiego,
- 3) Związek Gmin Śląska Opolskiego w stanowisku z dnia 12 kwietnia 2016 r. wobec inicjatywy poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola kosztem integralności gmin Dąbrowa, Komprachcice, Komprachcice, Prószków i Turawa,
- 4) XX Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich w stanowisku z dnia 1 czerwca 2016 r.,
- 5) Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Opolu w opinii nr 2/4/VI/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola kosztem integralności Gmin : Dąbrowa, Komprachcice, Komprachcice, Prószków i Turawa,
- 6) Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) Konwent Powiatów Województwa Opolskiego w stanowisku z dnia 19 lutego 2016 r.

- Dowód :*
- W21. Stanowisko XXXII Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie integralności województw, trwałości podziału administracyjnego oraz kadencyjności marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- W22. Uchwała nr XV/173/2016 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie inicjatywy poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola poprzez przyłączenie części gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków, Turawa i Powiatu Opolskiego;
- W23. Uchwała Nr VI/30/2016 Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Stanowiska Związku Gmin Śląska Opolskiego wobec inicjatywy poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola kosztem integralności gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa;

- W24. Stanowisko XX Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich z dnia 1 czerwca 2016 r.;
- W25. Stanowisko nr 2/4/VI/2016 Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Opolu z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola kosztem integralności gmin: Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa;
- W26. Stanowisko Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zmiany granic Miasta Opola;
- W27. Stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Opolskiego z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie poszerzenia granic Miasta Opola kosztem gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków, Turawa wchodzących w skład Powiatu Opolskiego.

Powyższe stanowiska są dowodem na to, iż to nie tylko zainteresowane Gminy (których zmiana granic dotknęła), ale także i inne podmioty, nie dostrzegają istnienia ważnego publicznego interesu lokalnego, który przemawiałby za zasadnością zmian dotychczasowych granic Gmin sąsiadujących z Miastem Opole, w tym zmianą granic Wnioskodawcy, tj. Gminy Komprachcice. Oznacza to, iż wbrew wymogom sformułowanym w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie istniały w tym zakresie obiektywne, usprawiedliwione powody zmiany dotychczasowych granic, które znajdowałyby swoje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych. Wydanie w takiej sytuacji przez Radę Ministrów przepisu § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia narusza tym samym powołane w *petitum* niniejszego wniosku art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

4. *Naruszenie przez Zaskarżone Rozporządzenie wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest stabilizacja stosunków społeczno-terytorialnych oraz spowodowanie niespodziewanego pogorszenia sytuacji Gminy Komprachcice, trwale ograniczającego zdolność do wykonywania przez Gminę Komprachcice zadań publicznych.*

a) Pogorszenie sytuacji Gminy Komprachcice, ograniczające w sposób istotny zdolność do wykonywania zadań publicznych.

Jak wynika ze wskazówek Trybunału Konstytucyjnego przedstawionych w pkt II.2. niniejszego wniosku, w przypadku ustalenia przez Radę Ministrów, że gmina inicjująca postępowanie w sprawie zmiany granic w sposób wystarczający uzasadniła istnienie publicznego interesu lokalnego przemawiającego za zmianą granic, rolą Rady Ministrów powinno być skonfrontowanie wagi lokalnego interesu publicznego z konstytucyjnie chronioną wartością stabilizacji stosunków społeczno-terytorialnych danej wspólnoty samorządowej. W sytuacji, gdy Rada Ministrów uzna, że konieczność zmian przeważyła, powinna ona dokonać oceny tego, czy

ewentualna zmiana nie pogorszy drastycznie sytuacji drugiej gminy, znosząc możliwość jej działania lub istotnie ją ograniczając. W świetle okoliczności faktycznych przedmiotowej sprawy, pomimo jednoznacznego w tym zakresie stanowiska Wnioskodawcy, Rada Ministrów faktycznie zaniechała dokonania oceny wpływu zmiany granic na sytuację faktyczną, prawną oraz finansową Gminy Komprachcice. Tymczasem, z przekazanych Radzie Ministrów dokumentów oraz analiz w sposób jednoznaczny wynika, iż na skutek wydania Zaskarżonego Rozporządzenia sytuacja Gminy Komprachcice pogorszy się, ograniczając możliwość jej dalszego działania.

W tym miejscu wskazać należy, iż zdolność wykonywania zadań publicznych uzależniona jest zarówno od aspektów przestrzennych, gospodarczych, jak również od poziomu dochodów własnych danej jednostki samorządu terytorialnego, które w dużej mierze uzależnione są od liczby mieszkańców danej jednostki oraz ich zamożności³. W przypadku Wnioskodawcy, tj. Gminy Komprachcice, zmiana granic spowoduje prawie 7% spadek dochodów Gminy Komprachcice. Planowane w budżecie gminy na 2016 rok dochody bieżące na poziomie 26.513.800,00 zł, w razie ewentualnego wyłączenia wcześniej wspomnianych sołectw z Gminy Komprachcice, zostałyby uszczuplone o blisko 1.820.785,00 zł i nie mogłyby być zastąpione innymi dochodami. W konsekwencji, w sposób nieunikniony dojdzie do osłabienia zdolności do wykonywania zadań publicznych i możliwości inwestycyjnych w Gminie Komprachcice, która zawiniła jedynie tym, iż sąsiaduje z Miastem Opole.

Dowód :

W19. Uchwała nr XIII.77.2016 Rady Gminy Komprachcice z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wyłączenia obszaru sołectwa Chmielowice i Żerkowice z granic Gminy Komprachcice i włączenia ich do granic Miasta Opola wraz z załącznikiem;

W28. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r.;

W17. Skarga na działalność Wojewody Opolskiego z dnia 17 maja 2016 r.;

W34. Pismo Wójta Gminy Komprachcice do Pani Premier.

Mając na uwadze powyższe, Wnioskodawca zwraca uwagę, iż wyposażenie Gminy w dochody własne ma charakter ustawowy, lecz zarazem jest gwarantowane konstytucyjnie przez art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. 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 nie może zdaniem Wnioskodawcy prowadzić do niespodziewanego i trwałego ograniczenia

³ R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Legalis 2011.

zdolności do wykonywania zadań publicznych przez Gminę Komprachcice, albowiem pozbawia ją prawa do części jej dochodów własnych.

Przedstawione powyżej okoliczności oraz prezentowana w związku z nimi argumentacja Wnioskodawcy, nie zostały przez Radę Ministrów wzięte pod uwagę, co potwierdza treść uzasadnienia do projektu Zaskarżonego Rozporządzenia, w którym próżno szukać jakichkolwiek rozważań Rady Ministrów w tym zakresie. W efekcie, wbrew wymogom sformułowanym w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Rada Ministrów nie tylko nie dokonała konfrontacji argumentów przemawiających za zmianą granic z dobrem chronionym konstytucyjnie – stabilnością stosunków terytorialnych, ale także nie poddała badaniu, czy pogorszenie sytuacji Gminy Komprachcice na skutek zmiany granic nie uniemożliwi, czy też nie ograniczy w istotny sposób możliwości realizacji przez Wnioskodawcę zadań publicznych. Rola gwarancyjna Rady Ministrów, która powinna w tym zakresie, jako niezależny arbiter stać na straży ochrony interesów gmin, których terytorium miałyby ulec zmniejszeniu, została całkowicie zanegowana. Wydanie w takiej sytuacji przez Radę Ministrów przepisu § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia narusza tym samym powołane w *petitum* niniejszego wniosku art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W tym względzie, brak było bowiem usprawiedliwienia w zasadach i wartościach konstytucyjnych dla takiej zmiany granic Gminy Komprachcice, która pozbawia ją części dochodów własnych. Z tych względów zaskarżony przepis jest niezgodny również z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

b) Naruszenie przez przepis § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek poszanowania kształtujących się w procesie historycznym, w oparciu o już istniejące terytorium, więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, łączących mieszkańców każdej z jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju, wyrażonej przez art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i innymi postanowieniami Konstytucji. W tym miejscu przypomnieć wypada, iż zgodnie z art. 15 Konstytucji RP „1. *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.* 2. *Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.*” Na rolę przedstawionych czynników w kształtowaniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa zwraca również uwagę przepis art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, podkreślając, że ustalenie oraz zmiana ich granic powinna zostać dokonana w sposób zapewniający terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Więzi społeczne oznaczają ogół stosunków społecznych łączących jednostki w grupy i kręgi społeczne. Z kolei więzi gospodarcze bazują na powiązaniach

majątkowych, finansowych, w tym także komunikacyjnych pomiędzy obszarami tworzącymi wspólne terytorium. Więzi kulturowe obejmują natomiast swoim zakresem wspólną historię, tradycję, obyczaje i niekiedy także religię. W piśmiennictwie podkreśla się przy tym, że podział terytorialny powinien uwzględniać „nie tylko istniejącą już szeroko pojętą infrastrukturę (gospodarczą, komunikacyjną, edukacyjną, kulturalną itp.) i powstałe na jej podstawie związki, ale sposób jej wykorzystania oraz czynniki natury psychologicznej. Kształtują się one przez dłuższy czas pod wpływem różnorodnych czynników, także i dotychczasowych podziałów terytorialnych”⁴. W doktrynie prawa nie ulega też wątpliwości, iż „O istocie samorządu terytorialnego obok decentralizacji i pomocniczości decyduje również ściśle z nim istnienie interesu lokalnego. To ten interes pozwala na wyodrębnienie określonego podmiotu samorządu terytorialnego, rozstrzyga o jego zdolności do funkcjonowania, czyli jednym słowem – o jego bycie. Interes ten opiera się na trwałych więziach wskazanych przez Konstytucję”⁵.

Mając na uwadze powyższe, Wnioskodawca wskazuje, iż czynnikiem łączącym mieszkańców Gminy Komprachcice jest niewątpliwie niezatarta świadomość przynależności do Małej Ojczyzny oraz poczucie wspólnoty interesów i wartości, co potwierdziły w sposób niebudzący wątpliwości wyniki konsultacji społecznych, przeprowadzonych w sprawie planowanej zmiany granic Miasta Opola, jak również inne działania, w tym udział mieszkańców w protestach, czy też pisma i listy mieszkańców wysyłane do najwyższych przedstawicieli władz w kraju.

Dowód: W29. List Mieszkańców Powiatu Opolskiego do Pani Premier z dnia 22 lutego 2016 r. wraz z załączoną listą podpisów.

Przeciwko wyłączeniu z Gminy Komprachcice obszaru sołectwa Chmielowice oraz sołectwa Żerkowice, i włączeniu tego obszaru do Miasta Opola opowiedziało się bowiem 5.146 mieszkańców Gminy Komprachcice biorących udział w konsultacjach społecznych, co stanowi 93,92 %. Frekwencja w konsultacjach społecznych była wysoka, swoje stanowisko wyraziło bowiem 50,51 % ogółu mieszkańców. Nie powinno tym samym budzić wątpliwości Rady Ministrów, iż przeprowadzone konsultacje społeczne dały wyraz identyfikacji działań i przekonań znaczącej części mieszkańców Gminy, działających w obronie wspólnego dobra i tożsamości. Choć wynik konsultacji społecznych nie wiąże, to zdaniem Wnioskodawcy w sprawie zmiany granic wynik ten powinien mieć charakter decydujący. Stanowisko Wnioskodawcy opiera się na wypracowanym już w tym względzie dorobku orzeczniczym. Jedynie tytułem przykładu, Wnioskodawca zwraca w tym zakresie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 roku⁶ w uzasadnieniu którego Sąd wskazał, iż „Wynik konsultacji (referendum) ma znaczenie nie tylko polityczne, ale i prawne – konsultacje (referendum) są nieodzowną przesłanką zmian. Wyniki konsultacji (referendum) odzwierciedlają bowiem nie tylko stanowisko

⁴ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis 2012.

⁵ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis 2012.

⁶ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 roku, sygn. akt II OSK 1371/13, zob także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. K 1/03, OTK-A 2003, Nr 8, poz. 85).

wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych” gmin, ale także stosunek do spornego terytorium”.

Głos społeczności lokalnych miał dla Rady Ministrów decydujące znaczenie we wszystkich przypadkach odmowy dokonania zmiany granic, innych niż gminy z województwa opolskiego. W tym zakresie nasuwa się zatem nieodparte wrażenie, iż głos mieszkańców Gminy Komprachcice, miał dla Rady Ministrów znacznie mniejszą doniosłość niż chociażby głos mieszkańców gmin z okolicy Rzeszowa, a konkretnie Gminy Krasne, Gminy Tyczyn, Gminy Świlcza, Gminy Głogów Małopolski i Gminy Trzebownik, w przypadku których negatywny wynik konsultacji był dla Rady Ministrów wystarczającą podstawą do tego by odmówić dokonania zmiany granic. W ten sposób, po raz kolejny doszło do naruszenia przez Radę Ministrów wytycznych i wskazówek, jakie Trybunał Konstytucyjny sformułował odnośnie procedury dotyczącej rozpatrzenia wniosku w sprawie zmiany granic. Ze wskazówek tych wynika, że „(...) Radzie Ministrów nie wolno prowadzić pozaprawnej gry politycznej pomiędzy gminami. Przeciwnie. 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, tym bardziej zaś nie podejmuje inicjatywy własnej, łączącej się z natury rzeczy z ryzykiem działania wbrew woli mieszkańców i organów obu gmin”⁷.

Mając na uwadze powyższe, nie powinno budzić wątpliwości, iż zmiana granic Miasta Opola kosztem Gminy Komprachcice może doprowadzić do utraty tożsamości, przynależności społecznej mieszkańców Gminy Komprachcice, opartych między innymi na wieloletnich tradycjach kulturowych oraz roli organów pomocniczych jednostki samorządu terytorialnego w lokalnej społeczności. Przez lata bowiem mieszkańcy tworzyli Gminę, której ostateczny kształt i charakter zawdzięczają wspólnemu wysiłkowi. Zaskarżone Rozporządzenie prowadzi do zniweczenia tego dorobku. Zmiana granic Miasta Opola kosztem Gminy Komprachcice deprecjonuje bowiem więzi istniejące między członkami wspólnoty samorządowej⁸. Wydanie w takiej sytuacji przez Radę Ministrów przepisu § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia narusza tym samym powołane w *petitum* niniejszego wniosku art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

c) Wprowadzenie przez Zaskarżone Rozporządzenie niejednorodnej i nieczytelnej struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Wbrew wymogom ustawowym, zmiana granic, która została zatwierdzona Zaskarżonym Rozporządzeniem nie zapewni miastu Opole terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Powiększenie

⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 roku (sygn. K 1/03).

⁸ Relacje oraz więzi istniejące pomiędzy mieszkańcami Gminy Komprachcice w sposób szczegółowy zostały opisane w uchwale wyrażającej opinię w przedmiocie proponowanej zmiany granic Miasta Opola, dostępnej na stronie internetowej <https://bipouw.e-wojewoda.pl/pl/c/wniosek-dokonanie-zmiany-granic-miasta-opola.html> w formie pdf pod nazwą: Załącznik nr 3.

miasta Opola o prawie 60% jego dotychczasowej powierzchni spowoduje jego „rozlanie”, co jest niezgodne z dokumentem Krajowa Polityka Miejska 2023, gdzie podkreśla się, iż miasta mają być spójne, zwarte i zrównoważone. Nie sposób również nie zauważyć, iż proponowana zmiana granic ma na celu wykorzystanie potencjału istniejącego już w sąsiednich gminach, w tym w Gminie Komprachcice. Mianowicie, gminy których kosztem ma nastąpić powiększenie Opola stworzyły bardzo dogodne warunki do życia oraz osiągnęły wysoki poziom urbanizacji.

Atuty gmin, które dzięki dobremu zarządzaniu przez samorządowców zostały wyposażone w rozwiniętą infrastrukturę i stały się pożądanym miejscem zamieszkania wielu ludzi, w sposób nieuprawniony posłużyły projektodawcom Zaskarżonego Rozporządzenia do zbudowania argumentacji na rzecz proponowanej zmiany granic. Nie ulega wątpliwości, iż po przyłączeniu sąsiednich miejscowości, dla Opola priorytetem będzie nadal centrum miasta. Wydatki i inwestycje dotyczące przyłączonych obszarów spychane zaś będą na dalszy plan lub odkładane w nieskończoność, co w konsekwencji spowoduje, iż tereny te staną się głębokimi, zacofanymi peryferiami Opola, co obecnie ma miejsce w odniesieniu do dzielnic peryferyjnych Opola. Co więcej Rada Ministrów całkowicie pominęła okoliczność, iż przebieg planowanej obwodnicy piastowskiej i południowej Opola, określony w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Opola istotnie wpłynie na definitywne „odcięcie” m.in. Chmielowic, Żerkowic, Wrzosek, itd. od przestrzeni miejskiej Opola. Nie sposób zatem mówić o utrzymaniu ciągłości funkcji, np. mieszkaniowej, rekreacyjnej, usługowej.

Dowód: W30. Rys. Kierunki Rozwoju Układu Komunikacyjnego z aktualnego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Opola.

Nie ulega zatem wątpliwości, że na skutek zmian granic zatwierdzonych Zaskarżonym Rozporządzeniem, struktura funkcjonalno-przestrzenna Miasta Opole będzie nieczytelna i niejednorodna pod względem ciągłości układów i form zagospodarowania. Prowadzi to do wniosku, iż Rada Ministrów wydając Zaskarżone Rozporządzenie nie przeprowadziła w sposób dogłębny analizy skutków wprowadzenia zmian granic pod kątem zachowania czytelnej struktury funkcjonalno-przestrzennej w mieście Opolu, jak i na terenach zainteresowanych gmin. Wydanie w takiej sytuacji przez Radę Ministrów przepisu § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia narusza powołane w *petitum* niniejszego wniosku art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

III. Niezgodność § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

1. Uwagi ogólne.

Zaskarżone Rozporządzenie wydane zostało bez uwzględnienia jednakowej miary, z zastosowaniem zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących, co znalazło

w konsekwencji przełożenie na treść § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia, powodując jego niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Wobec powyższego wskazać należy, iż art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, stanowi, że „*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną*”.

2. Niejednolite kryteria zmiany granic gmin.

Uważna lektura treści uzasadnienia projektu Zaskarżonego Rozporządzenia wskazuje na jednokierunkowy charakter argumentacji odnoszącej się do zmiany granic miasta na prawach powiatu Opole i Gminy Komprachcice, polegający na przemilczeniu opinii, konstatacji, informacji i danych zaoferowanych w toku prowadzonego postępowania w sprawie zmiany granic przez Gminę Komprachcice i przyjęcie motywacji oraz twierdzeń Prezydenta Miasta Opola, składającego wniosek o dokonanie zmiany granic, za jedynie słuszne i uzasadnione.

Odnosząc powyższe na grunt poszczególnych zapisów uzasadnienia projektu Zaskarżonego Rozporządzenia wskazać należy, iż zupełnie zignorowano w nim, iż proponowana zmiana granic miasta na prawach powiatu Opole spowoduje osłabienie zdolności do wykonywania zadań publicznych i możliwości inwestycyjnych Gminy Komprachcice. Podobnie też, negatywna sytuacja finansowa, która mogłaby powstać na skutek zmiany granic miasta na prawach powiatu Opole i Gminy Turawa wpłynęła na zarekomendowanie wniosku Prezydenta Miasta Opola o dokonanie zmiany granic gmin, w odniesieniu do tej jednostki samorządu terytorialnego, do negatywnego rozpatrzenia. Motywując zajęte stanowisko, w uzasadnieniu Zaskarżonego Rozporządzenia powołano się na szczegółowe analizy ekonomiczne, z których wynikało: „*Gmina podnosi, iż z tytułu podatku od nieruchomości od gruntu, na którym usytuowana jest galeria handlowa Turawa Park w 2016 r. pobierze podatek o łącznej wysokości 1 422 045 zł, co stanowi 25% wpływów z tytułu podatku od nieruchomości. Łączna suma dochodów z przedmiotowego terenu to 1 728 000 zł rocznie. Powyższa kwota ma strategiczne znaczenie dla budżetu gminy, z którego obsługiwane są bieżące zobowiązania gminy. Brak wpływu środków z ww. tytułów może doprowadzić do niewypłacalności gminy Turawa. Skutkiem utraty stałego źródła dochodów będzie brak możliwości uchwalenia przez organ stanowiący budżetu gminy*”. Wyników podobnych analiz finansowych nie wzięto zaś pod uwagę przy ocenie sytuacji Gminy Komprachcice, mimo iż informacje w tym zakresie pozostawały w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i powinny zostać uwzględnione.

W projekcie rozporządzenia przemilczano bowiem, iż proponowana zmiana granic spowodowałaby prawie 7% spadek dochodów Gminy Komprachcice. Planowane w budżecie gminy na 2016 rok dochody bieżące na poziomie 26.513.800,00 zł, w razie ewentualnego wyłączenia wcześniej wspomnianych sołectw z Gminy Komprachcice, zostałyby uszczuplone o blisko 1.820.785,00 zł i nie mogłyby być zastąpione innymi dochodami. W konsekwencji, w sposób nieunikniony dojdzie do osłabienia zdolności do wykonywania zadań publicznych i możliwości inwestycyjnych Gminy Komprachcice. Z niezrozumiałych przyczyn, aspekty te całkowicie pominięte w odniesieniu do Gminy Komprachcice, stały się koronnym argumentem przy rekomendowaniu do negatywnego rozpatrzenia

wniosku Rady Miasta Rzeszowa o zmianę granic miasta na prawach powiatu Rzeszów i Gmin: Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko. Atuty Gminy Komprachcice, która dzięki dobremu zarządzaniu przez samorządowców została wyposażona w rozwiniętą infrastrukturę i stała się pożądanym miejscem zamieszkania wielu ludzi, posłużyły projektodawcom rozporządzenia do zbudowania argumentacji na rzecz proponowanej zmiany granic, na co nie można przyzwolić. Gmina Komprachcice dbając o poziom i komfort życia wszystkich swoich mieszkańców poczyniła liczne inwestycje, które podwyższają standard życia jej mieszkańców. Wskazać przy tym należy, że łączna wartość brutto środków trwałych przyjętych w latach 2006-2015 na inwestycje na terenie sołectwa Chmielowice i Żerkowice wyniosła 14 670 000 zł, w tym 10 462 000 zł przeznaczono na urządzenia kanalizacyjne zrealizowane w ramach projektu ISPA 2002. Proponowana zmiana granic spowoduje zaś, iż tereny obszaru sołectwa Chmielowice oraz Żerkowice staną się głębokimi, zacofanymi peryferiami Opola, co zauważyć można zarówno na przykładzie dzielnic Opola, jak i na podobnych przykładach z całego kraju. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż po przyłączeniu sąsiednich miejscowości, dla Opola priorytetem będzie nadal centrum miasta.

Dowód : W19. Uchwała nr XIII.77.2016 Rady Gminy Komprachcice z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wyłączenia obszaru sołectwa Chmielowice i Żerkowice z granic Gminy Komprachcice i włączenia ich do granic Miasta Opola wraz z załącznikiem;

W31. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta wraz z uzasadnieniem (Projekt wersja z dnia 11 lipca 2016 r. w brzmieniu skierowanym do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych).

Szczególnie uderzający jest jednak fakt, że w uzasadnieniu projektu Zaskarżonego Rozporządzenia, w ogóle nie zwrócono uwagi na protesty, manifestacje i niepokoje społeczne mieszkańców sąsiednich gmin, które nieustannie towarzyszyły planowi zmiany granic miasta na prawach powiatu Opole. Zupełnie pominięto też wyniki konsultacji społecznych, które nie pozostawiają jakichkolwiek wątpliwości, co do jednoznacznie negatywnej opinii mieszkańców Gminy Komprachcice w sprawie planowanej zmiany granic. W tym zakresie raz jeszcze wskazać należy, iż w przeprowadzonych konsultacjach społecznych w Gminie Komprachcice frekwencja wyniosła 50,51 %, a głosów przeciw było 93,92 %. Osiągnięty w konsultacjach społecznych wynik w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje na ostry sprzeciw niemalże wszystkich głosujących. Stanowisko mieszkańców sołectw, które mają zostać objęte planowaną zmianą granic powinno mieć zaś znaczenie niebagatelne, co dostrzeżono i czemu dano również wyraz w treści uzasadnienia projektu Zaskarżonego Rozporządzenia, rekomendując do negatywnego rozpatrzenia wnioski Rady Miasta Rzeszowa o zmianę granic miasta na prawach powiatu Rzeszów i Gmin: Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko z uwagi właśnie na negatywne wypowiedzi mieszkańców objętych

proponowanymi zmianami i negatywne opinie organów stanowiących Gmin. Tymczasem, w odniesieniu do Gminy Komprachcice, zupełnie zignorowano fakt, iż planowana zmiana granic rodzi wśród jej mieszkańców ogromny opór, poczucie krzywdy, niesprawiedliwości.

Dowód: W19. Uchwała nr XIII.77.2016 Rady Gminy Komprachcice z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wyłączenia obszaru sołectwa Chmielowice i Żerkowice z granic Gminy Komprachcice i włączenia ich do granic Miasta Opola wraz z załącznikiem;

W31. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta wraz z uzasadnieniem (Projekt wersja z dnia 11 lipca 2016 r. w brzmieniu skierowanym do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych).

Mając na uwadze powyższe, nie ulega wątpliwości, że argumentacja oraz uzasadnienie Zaskarżonego Rozporządzenia są wewnętrznie sprzeczne. Wynika to z zastosowania przez Radę Ministrów niejednorodnych kryteriów zmiany granic administracyjnych i nadania różnej mocy argumentom podnoszonym przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawie planowanej zmiany granic i bez uwzględnienia wszystkich aspektów podejmowanych działań. Argumenty przyjęte arbitralnie w treści uzasadnienia projektu Zaskarżonego Rozporządzenia przesądziły o nieuzasadnionym i arbitralnym rozstrzygnięciu Rady Ministrów z zakresie § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia.

3. Wykazanie niezgodności przepisu Zaskarżonego Rozporządzenia z przepisami Konstytucji RP (wzorzec kontroli).

W świetle podniesionego powyżej, arbitralnego decydowania przez Radę Ministrów o zmianach granic gmin, na plan pierwszy wysuwa się w sposób jaskrawy kwestia braku równości jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczy Zaskarżone Rozporządzenie.

Tytułem wstępu wskazać należy, iż art. 32 ust. 1 Konstytucji RP usytuowany został w rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, co może na pierwszy rzut oka mylnie sugerować, iż określone w nim zasady mogą znaleźć zastosowanie wyłącznie do wyraźnie wymienionej kategorii osób, którymi są człowiek i obywatel. Na zaaprobowanie słuszności tego twierdzenia nie pozwalają jednak względy aksjologiczne, normatywne oraz wykładania systemowa. Należy bowiem mieć na uwadze, iż polskie prawodawstwo przyznaje przymiot podmiotowości prawnej, nie tylko osobom fizycznym, lecz również osobom prawnym. Osobowość prawna została zaś przyznana, mocą art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego, a wśród nich gminie uznanej za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego też brak jest uzasadnionych podstaw oraz racjonalnych względów, które uniemożliwiałyby odpowiednie zastosowanie zasad określających prawa człowieka i obywatela wobec innych podmiotów prawnych posiadających osobowość prawną,

oczywiście przy uwzględnieniu specyfiki ich powstania oraz funkcjonalnych i organizacyjnych odrębności.

Powyższy pogląd znajduje swoje potwierdzenie w ugruntowanym już dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym, „(...) skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń „wszyscy” i „nikt”, a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. „obywatel”, „człowiek”), nie można twierdzić, jak to miało miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na „ogół osób”, objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne” (wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., w sprawie SK 4/98, Legalis 2016). Próbując wyjaśnić znaczenie zakresu podmiotowego zasady równości Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że „Umieszczenie przepisu wyrażającego zasadę równości w rozdziale II konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” nie może mieć tutaj rozstrzygającego znaczenia. Skoro bowiem przepis konstytucji z językowego punktu widzenia nie budzi wątpliwości, argumentum a rubrica (argument odwołujący się do systematyki ustawy zasadniczej) powinien ustąpić. Poza tym w odniesieniu do postanowień Konstytucji RP w doktrynie został wyrażony pogląd, że np. określenie „każdy” w kontekście art. 79 ust. 1, zamieszczonego również w jej rozdziale II, a stanowiącego, że „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego (...), powinno być rozumiane szeroko, co pozwala np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także osobę prawną” (wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., w sprawie SK 4/98, Legalis 2016). Dalej też wskazać należy na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „Pojęcie „każdy” występuje w konstytucji przy skardze konstytucyjnej i przy prawie do sądu, a więc przy najważniejszych środkach ochrony praw i wolności, i stąd należy dojść do wniosku, że ustrojodawca temu pojęciu nadał tę samą treść w obu wypadkach” (postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie Ts 9/98, Legalis 2016). Wobec powyższego, nie powinno również ulegać wątpliwości, iż użycie w tekście konstytucyjnej normy prawnej zaimka komunikacyjnego „wszyscy” (w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zaimka przeczącego „nikt”, czy „nikomu” (w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) należy interpretować w ten sam sposób. Powyższe prowadzi też do konkluzji, iż w każdym przypadku, gdy osoba prawna może stać się podmiotem określonych praw podstawowych, przysługuje jej prawo do powoływania się na nie, a także poszukiwania jego ochrony poprzez skorzystanie z prawem przewidzianych instytucji prawnych. Tym samym, uznać należy, iż zasadę równości odnieść należy zarówno do osób fizycznych, jak i do osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie bowiem uznaje, że zasada równości dotyczy nie tylko podmiotów będących osobami fizycznymi, ale także osób prawnych, „albowiem art. 32 konstytucji nie ogranicza kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władzę publiczną, a więc także przez ustawodawcę, tylko do osób fizycznych” (wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r. w sprawie K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89).

W dotychczasowym dorobku orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał również możliwości stosowania zasady równości wobec gmin (zob.

wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie K 19/07, Legalis 2016). Możliwość powołania się przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadę równości uzależnił jednak od tego, czy różnicowanie jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do nieuzasadnionych zróżnicowań ich mieszkańców (wyrok TK z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie K 7/00, Legalis 2016).

Z uwagi na pojawiające się czasem opinie, kwestionujące możliwość zastosowania prawa do równego traktowania wobec jednostek samorządu terytorialnego ze względu na umiejscowienie art. 32 ust. 1 Konstytucji w jej Rozdziale II oraz całościowe spojrzenie na ten wzorzec kontroli, wymaga odniesienia się do art. 2 Konstytucji RP, stanowiącego: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”. Powyższe uzasadnione jest szeroko aprobowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, uznającym zasadę równości za składową demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazuje bowiem Trybunał Konstytucyjny „*Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej (...) ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra*” (wyrok TK z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie P 3/05, Legalis 2016).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się dwa elementy równości wobec prawa, którymi są „równość wobec prawa sensu stricto”, oznaczająca nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz „równość w prawie”, rozumianą jako nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (W. Borysiak, L. Bosek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Legalis 2016 i cyt. tam orzecznictwo). Analiza rozpatrywanej sprawy wymaga niewątpliwie pochylenia się nad zagadnieniem przestrzegania zasady równości w procesie wydania Zaskarżonego Rozporządzenia. W tym zakresie warto zważyć, iż zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego „*Równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych*” (wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie K 63/07, Legalis 2016). Innymi słowy, zasada równości wobec prawa, powinna być rozumiana jako obowiązek traktowania wszystkich podmiotów prawa, charakteryzujących się w równym stopniu pewną cechą istotną (relevantną), według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „*(...) o naruszeniu zasady równości można mówić tylko w wypadku jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek: zróżnicowanie sytuacji prawnej musi dotyczyć podmiotów podobnych i zróżnicowanie to musi mieć charakter dyskryminacji. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w orzeczeniu z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 281, iż odstępstwa od zasady równości mogą być dopuszczalne, jeżeli znajdują uzasadnienie w argumentach racjonalnych, proporcjonalnych i znajdujących oparcie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. O dyskryminacji należy natomiast mówić w sytuacji, gdy wprowadzane zróżnicowanie ma charakter arbitralny, nieproporcjonalny i*

nieuzasadniony” (wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie K 40/97, Legalis 2016).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że spełniony został wymóg odnoszący się do specyfiki podmiotów, które muszą wykazać się podobieństwem. Przepisy Zaskarżonego Rozporządzenia odnoszą się bowiem do kategorii tych samych podmiotów jakimi są jednostki samorządu terytorialnego tego samego szczebla (gminy), o takich samych cechach prawnie relewantnych, a zróżnicowanie ich sytuacji poprzez kierowanie się arbitralnymi, nieproporcjonalnymi, nieuzasadnionymi kryteriami wpływającymi na zmianę granic gmin ma charakter dyskryminacji. Kontrolowana norma § 1 pkt 2 lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia traktuje odmiennie Gminę Komprachcice w porównaniu z innymi jednostkami terytorialnymi (zwłaszcza zaś w kontekście Gminy Turawa oraz Gmin: Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko), co stanowi odstępstwo od zasady równości. W tym zaś zakresie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny *„wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach”* (wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie SK 4/98, Legalis 2016). Podejmując próbę szczegółowego wyjaśnienia tego zagadnienia, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do przywołanego powyżej wyroku wskazał, iż argumenty te muszą mieć charakter relewantny, a dokonane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony i nie mogą zostać dokonane w oparciu o dowolne ustalone kryterium. Dalej też, zaakcentowano, iż argumenty uzasadniające zróżnicowanie muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. W końcu też, wymaga się, aby pomiędzy argumentami a innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych pozostawał związek. Na gruncie rozpatrywanej sprawy należy zaś stwierdzić, iż zróżnicowanie sytuacji jednostek samorządu terytorialnego zostało ustalone w oparciu o kryteria arbitralnie ustalone, w stosunku do każdego samorządu, bez racjonalnego uzasadnienia oraz bez uwzględnienia wagi naruszonych na skutek tych działań interesów i bez związku z jakimikolwiek wartościami uzasadniającymi odmiennie traktowanie.

W analizowanej sprawie bez wątpienia można też mówić o naruszeniu zasady równości mieszkańców samorządów gminnych na skutek przyjęcia przez Radę Ministrów Zaskarżonego Rozporządzenia. Regulacja §1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia powoduje bowiem różnicowanie pozycji osób fizycznych i innych podmiotów „prywatnych” posiadających wspólną cechę istotną, jaką jest zamieszkiwanie terenów gmin objętych propozycją zmiany granic gmin, kosztem sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego, nie znajdując jednocześnie racjonalnego uzasadnienia, nie spełniając wymogów proporcjonalności oraz nie mając oparcia w normach, zasadach czy wartościach konstytucyjnych. Pozycja gmin, których kosztem planowano zmienić granice administracyjne została bowiem w sposób nieuprawniony zróżnicowana, skutkując naruszeniem zasady równości w stosunku do ich mieszkańców, co przejawiało się zwłaszcza w nadaniu doniosłości prawnej i jednocześnie mocy

wiążącej stanowisku lokalnych społeczności Gmin : Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownik, które wypowiedziały się negatywnie w sprawie włączenia tych części gmin do Rzeszowa. Z nieznanymi natomiast powodów, w sposób arbitralny, zlekceważona została opinia mieszkańców Gminy m.in. Komprachcice w sprawie planowanej zmiany granic. Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gmin daje tym samym jawny wyraz faworyzowania głosu wyrażonego przez mieszkańców Gmin: Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownik oraz dyskryminowania zdania wyrażonego przez mieszkańców Gminy Komprachcice, bez istniejących ku temu podstaw. Tymczasem, zdanie wszystkich społeczności powinno zostać w jednakowej mierze wzięte pod uwagę, gdyż jako podmioty podobne, powinny być „podobnie” traktowane.

Jak zauważono jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości *„z uwagi na swój gwarancyjny charakter nie wymaga pozbawienia określonych podmiotów uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją, ale ustanowienia regulacji przyznających te uprawnienia innym podmiotom podobnym”* (wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie K 55/07, Legalis 2016).

W świetle okoliczności zaistniałych w rozpatrywanej sprawie, z uwagi na fakt, że Zaskarżone Rozporządzenie wydane zostało bez uwzględnienia jednakowej miary, z zastosowaniem różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących, regulacja § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia, powinna zostać uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

IV. Niezgodność § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

1. Uwagi ogólne.

Postanowienie § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia stanowi także przejaw dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości niemieckiej, prowadzący do zmiany proporcji narodowościowych na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką oraz ograniczenia przysługujących im praw i wolności, a także mający na celu ich asymilację wbrew woli, co skutkuje niezgodnością treści § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

2. Proporcje narodowościowe na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką.

Gminę Komprachcice, w tym sołectwa, których granice mają ulec zmianie, tj. Chmielowice i Żerkowice zamieszkuje m.in. ludność pochodzenia niemieckiego.

W ostatnim spisie powszechnym, przeprowadzonym w 2011 roku, narodowość niemiecką zadeklarowało aż 19,82 % mieszkańców powiatu opolskiego, w samych Komprachcicach było ich 17,4 %, podczas gdy w Opolu zaledwie 2,46% osób złożyło taką deklarację. W powiecie opolskim mniejszość niemiecka korzysta z takich praw jak dwujęzyczne tablice z nazwami miejscowości, oraz język niemiecki jako język pomocniczy w urzędach. Ponadto, mieszkańcy mają zapewnioną możliwość skutecznej partycypacji politycznej w życiu gminy, poprzez udział w wyborach samorządowych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Inaczej jest w Opolu, gdzie osoby należące do mniejszości niemieckiej, nie mają możliwości korzystania z praw, które zapewnione zostały mieszkańcom sąsiednich gmin.

3. Wykazanie naruszenia niezgodności przepisu Zaskarżonego Rozporządzenia z postanowieniami Konstytucji RP, ustawą oraz ratyfikowaną umową międzynarodową (wzorzec kontroli).

Punktem wyjścia w zakresie kontroli postanowień § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia uczynić należy regulację art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, wskazującą, iż *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny*. Oznacza to, iż żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla władz publicznych do stosowania niesprawiedliwych i dyskryminujących zróżnicowań wobec wszystkich podmiotów konstytucyjnych praw i wolności.

Dalej też, zgodnie z art. 35 ust 1 Konstytucji RP, „*Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury*”. W art. 35 ust. 2 Konstytucji RP wskazano natomiast, iż „*Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej*”.

Analiza art. 35 ust. 1 Konstytucji RP zdaje się sugerować, że chodzi o tzw. prawo indywidualne, które z założenia przysługuje poszczególnym osobom uprawnionym. Natomiast ust. 2 jako podmiot uprawniony wskazuje już mniejszości jako pewne zbiorowości (grupy społeczne), co znaczy, że wyartykułowane w nim prawa mają więc charakter praw kolektywnych (zbiorowych). W piśmiennictwie wskazuje się jednak, iż różnic w sformułowaniu ust. 1 i ust. 2 art. 35 Konstytucji RP nie należy rozumieć w ten sposób, iż z ust. 1 wynikają wyłącznie prawa jednostkowe, a z ust. 2 wyłącznie prawa kolektywne, gdyż „*Ustawodawca konstytucyjny przyjął raczej konstrukcję, w której wskazał na „zasadniczy” sposób realizacji danych praw, bez intencji ograniczających przez to faktycznie ich zakres podmiotowy. Oba ustępy art. 35 obejmują więc zarówno zachowania indywidualne (jednostkowe), jak i grupowe (kolektywne)*” (P. Czarny [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Legalis 2016). Trzeba jednak mieć na uwadze, iż oprócz podmiotu uprawnionego występuje również określenie podmiotu zobowiązanego, którego art. 35 ust. 1 wskazuje przez użycie wyrażenia: „*Rzeczpospolita Polska zapewnia*”. Pod tym pojęciem należy zaś rozumieć przede

wszystkim organy władzy publicznej, które wyrażają wolę państwa, w tym również organy samorządu terytorialnego, jak i osoby i instytucje prywatne, wykonujące zadania publiczne powierzone przez państwo.

Zasadniczym prawnym skutkiem, regulacji zawartej w art. 35 ust. 1 Konstytucji RP jest nadanie jej „negatywnego” charakteru, polegającego na uznaniu narodowej i etnicznej różnorodności Narodu Polskiego jako pewnego „stanu naturalnego”, z czym wiąże się generalny zakaz podejmowania działań o charakterze asymilacyjnym, mającym na celu spowodowanie rezygnacji przez osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych z własnej tożsamości w tym zakresie i przyłączenia się do narodu polskiego w znaczeniu etnicznym. Przekłada się to na niedopuszczalność wprowadzania takich regulacji, które krępowałyby zarówno zachowanie własnej tożsamości narodowej i etnicznej, a także zakaz akceptacji dla działań, które prowadziłyby do pogorszenia faktycznej sytuacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w różnorodnych stosunkach społecznych.

Mając na uwadze powyższe, mocą regulacji art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ustrojodawca dał wyraz konieczności zapewnienia szczególnej ochrony praw oraz interesów i przyznania dodatkowych gwarancji konstytucyjnych społecznościom należącym do mniejszości narodowych, których ochrona ma być silniejsza, a nie słabsza niż grupy większościowej.

Należy też mieć na uwadze, iż ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych stanowi współcześnie standard, który należy traktować właściwie jako ogólną zasadę prawa międzynarodowego. W kontekście analizowanej sprawy, szczególnej uwagi wymagają postanowienia art. 5 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209, określanej dalej również jako Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych), po myśli których *„Bez uszczerbku dla środków podejmowanych stosownie do ich generalnej polityki integracyjnej, Strony powstrzymają się od działań lub praktyk mających na celu asymilację osób należących do mniejszości narodowych wbrew ich woli i będą chronić te osoby przed jakimkolwiek działaniem mającym na celu taką asymilację”*. Docelową regulacją, która wymaga szczególnej analizy na gruncie rozpatrywanej sprawy jest też art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, zgodnie z którym *„Strony powstrzymają się od stosowania środków zmieniających proporcje narodowościowe ludności w rejonach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych i mających na celu ograniczenie praw i wolności wynikających z zasad zawartych w niniejszej konwencji ramowej”*. Celem tego artykułu, jak wskazano w Raporcie wyjaśniającym do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (dostępnym na stronie: <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl>) jest *„ochrona przed krokami, które zmieniają proporcje populacji w obszarach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych i mają na celu ograniczenia praw i wolności, które wynikają z niniejszej Konwencji Ramowej”*. Co istotne, w dokumencie tym wśród przykładów takich działań wskazano obok wywłaszczenia, eksmisji i wydalenia, także zmianę granic administracyjnych, mającą na celu ograniczenie korzystania z takich praw i wolności („gerrymandering”). Podobne stanowisko prezentowane jest również w

piśmiennictwie, które za działania mające na celu ograniczenie praw i wolności mniejszości narodowych uznaje także zmianę granic administracyjnych (A. Chróścicka, Ochrona praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy, „Ius Novum” 2013, nr 4).

Prawodawca rozwijając zasady konstytucyjne wyrażone w art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz realizując zobowiązania prawnomiędzynarodowe wskazał w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 573 z późn. zm., określanej dalej również jako ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym), że *„Zabrania się stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszość”*. W art. 6 ust. 1 ustawy ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym doprecyzował zaś zakaz dyskryminacji, poprzez wskazanie, iż *„Zabrania się dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości”*.

W świetle powyższego, w pierwszej kolejności podnieść należy, iż jest rzeczą oczywistą, iż zmiana granic administracyjnych miasta na prawach powiatu Opole i Gminy Komprachcice zmieni proporcje narodowościowe na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką. Gmina Komprachcice zamieszkała jest bowiem przez skupiska osób przynależących do mniejszości niemieckiej. Połączenie zaś sołectw: Chmielowice i Żerkowice z miastem na prawach powiatu Opole spowoduje rozproszenie obywateli RP narodowości niemieckiej w nowych granicach administracyjnych, utrudniając korzystanie z możliwości prawnych, gwarantowanych polskim i europejskim prawodawstwem w tym zakresie.

Wymiernym przykładem utrudnień w korzystaniu z przyznanych praw jest tutaj możliwość partycypacji w życiu społeczno-politycznym, ponieważ podział okręgów wyborczych w mieście Opolu w przeciwieństwie do jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach wiejskich (jaką jest Gmina Komprachcice) nie gwarantuje zasiadania w Radzie Miasta Opola przedstawicielom peryferyjnych dzielnic miasta Opola. Obecny podział wyborczy miasta Opole, zdecydowanie utrudnia kandydatom z peryferyjnych dzielnic, a szczególnie będzie to miało miejsce w przypadku miejscowości dołączonych do Opola, uzyskanie mandatu radnego Rady Miasta. Obowiązujący podział okręgów wyborczych w Opolu preferuje bowiem kandydatów z dużych osiedli miejskich znajdujących się w centrum miasta.

W nowej geopolitycznej i administracyjnej sytuacji, gdzie mniejszość stanowić będzie śladowy procent ludności, nie będzie też mogła realnie korzystać z takich praw, jak dwujęzyczne tablice z nazwami miejscowości oraz język niemiecki jako język pomocniczy w urzędach, do których miała dostęp w Gminie Komprachcice i z których realnie korzystała.

W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości, iż § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia prowadzi do zmiany proporcji narodowościowych

ludności na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką oraz do pogorszenia faktycznej sytuacji osób należących do mniejszości narodowych.

Ponadto, wskazać również należy, iż przyjęcie regulacji § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia jest narzędziem służącym do nieuprawnionej asymilacji osób należących do mniejszości narodowych. W debacie publicznej przejawiają się bowiem bez przerwy nieuzasadnione ataki pod adresem mniejszości niemieckiej, bezpodstawnie posądzanej o inicjowanie sprzeciwów wobec planowanej zmiany granic Opola, rzucanie w czasie jednego z takich protestów kamieniami, zakłócanie przez ich członków obchodów polskiego święta narodowego oraz łamanie samorządności i demokracji. Takie sygnały stają się coraz wyraźniejsze. Pozostają one zaś w sprzeczności z zasadniczym założeniem, iż przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej i dążenie do zachowania własnego języka, tradycji i obyczajów nie powinny być powodem uciążliwości i poczucia społecznej "niższości", tak w życiu publicznym, jak również w życiu prywatnym, w relacjach z innymi ludźmi. Aktualnie zaś, fakt przynależności do mniejszości narodowej jest źródłem wielu ataków. Sytuacja ta ulegnie pogorszeniu w wyniku zmiany granic miasta na prawach powiatu Opole i Gminy Komprachcice, gdyż w nowych granicach administracyjnych, osoby należące do mniejszości narodowych, których istnienie coraz bardziej daje się odczuć w Opolu za niewygodne, nie będą mogły, bez narażania się na obelgi i bezpodstawne zarzuty, manifestować swojej przynależności, czego dowodem jest dotychczasowa mowa nienawiści prezentowana w mediach. W takiej sytuacji, osoby należące do mniejszości niemieckiej, które staną się mieszkańcami Opola, aby normalnie funkcjonować w społeczeństwie, będą zmuszone do asymilacji, mającej na celu rezygnację z własnej tożsamości.

Dowód: W32. Artykuł pt. „Patryk Jaki: Nie ma zamachu na samorządność”; Wywiad z Patrykiem Jakim w „Łoży Radiowej” Radia Opole z dnia 20 lipca 2016 r., dostępny pod adresem <https://www.youtube.com/watch?v=qjCYVdWFGDs>;

W33. Artykuł z Gazety Warszawskiej z dnia 5 sierpnia 2016 roku.

Przyjęty § 1 pkt 2) lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gmin, wskazuje również na dyskryminację osób należących do mniejszości, polegającą na nieuzasadnionym i arbitralnym różnicowaniu interesów większości, zamieszkującej Opole kosztem mniejszości niemieckiej sąsiednich miejscowości, u podłoża której leży brak poczucia odpowiedzialności za ochronę interesów tych mieszkańców, którzy postrzegani są jako „Niemcy”. W tej sytuacji, niedopuszczalne zróżnicowanie, choć nie wypływa wprost z brzmienia powyższego przepisu, wynika z całokształtu okoliczności, gdzie za priorytetowe uznano interesy Opola zamieszkałego niemalże w całości przez osoby narodowości polskiej. Racje Gminy Komprachcice, zamieszkałej także przez osoby należące do mniejszości niemieckiej, zostały natomiast bez uzasadnionej przyczyny całkowicie pominięte, prowadząc w konsekwencji do wprowadzenia unormowań, pogarszających ich sytuację.

V. Uzasadnienie wniosku o udzielenie zabezpieczenia.

Zgodnie z art. 755 § 1 k.p.c.: „Jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia, w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni, nie wyłączając sposobów przewidzianych dla roszczeń pieniężnych”. Należy przy tym zaznaczyć, iż wskazany w powyższym artykule katalog czynności, które może podjąć sąd, jest katalogiem otwartym, poprzez użycie sformułowania: „W szczególności sąd może (...)”.

Natomiast zgodnie z art. 730¹ § 1 k.p.c. udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Zgodnie zaś z § 2 ww. przepisu: „Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie”.

W świetle powyższego, należy wskazać, iż ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z prawem przepisu § 1 pkt 2) lit b), Zaskarżonego Rozporządzenia, bez uprzedniego wydania postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu wniosku w sposób wskazany na wstępie niniejszego wniosku, doprowadziłoby do sytuacji, w której będzie bardzo trudno wykonać zapadłe w niniejszym postępowaniu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji należy zaznaczyć, iż zmiana granic administracyjnych, która ma nastąpić z dniem 1 stycznia 2017 roku poważnie utrudni wykonanie zapadłego w niniejszej sprawie orzeczenia. Za powyższym stwierdzeniem przemawia okoliczność, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują procedury zmierzającej do cofnięcia skutków zmiany granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji należy wskazać, iż jedynym rozwiązaniem, w przypadku ewentualnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z prawem § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia, byłoby przeprowadzenie ponownie całej procedury zmiany granic administracyjnych.

Opisane wyżej prawdopodobne zdarzenie przyszłe, naruszyłoby również zasadę zaufania obywateli do państwa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki, wynikające z art. 2 Konstytucji RP. Na wstępie należy wskazać, iż powyższe zasady, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, powinny być również odnoszone do relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Jak orzekł bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2007 r. (K 54/05): „Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że analizowana zasada (tj. zasada zaufania do państwa) zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem”. Ponadto, w powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż: „U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady”.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., (P 3/00), odnosząc się do zasady zaufania obywateli do państwa: „(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech

przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek z działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą". Ponadto jak wskazuje się w doktrynie: „Zasada zaufania, oprócz tego, że stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, ma też własną treść normatywną. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki” (M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 1–86*, Legalis). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zarówno zasada zaufania oraz bezpieczeństwa prawnego, opierają się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., KP 2/08, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2009 r., P 40/07 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09). Należy przy tym zaznaczyć, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. (P 3/00), iż bezpieczeństwo prawne jednostki jest koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania. Co więcej, na co również zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku, bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność organów państwa, a także prognozowanie własnych działań.

Jak podkreśla się w doktrynie, wyznaczona w przepisach Konstytucji RP działalność Trybunału Konstytucyjnego ma dwojaki charakter. Wskazuje się, iż z jednej strony Trybunał Konstytucyjny działa w podobnym trybie i na podobnych zasadach jak sądy, lecz efekty jego działań – w zakresie obejmującym badanie hierarchicznej zgodności norm – realizują się w tej samej sferze, co działania władzy ustawodawczej (polegają one na dokonywaniu zmian w systemie prawa). Z drugiej natomiast strony jego działalność polega na kontroli efektów działalności organów tworzących prawo oraz na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, czyli działalności typowej dla organów ochrony prawa, przy czym nie jest on – według systematyki konstytucyjnej – organem kontroli państwowej i ochrony prawa (M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis).

W odniesieniu do działalności Trybunału Konstytucyjnego, która charakteryzuje się dokonywaniem zmian w systemie prawa, należy wskazać, iż znajduje ona swoje odzwierciedlenie w treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Przywołany przepis Konstytucji wskazuje, że następstwem uznania kontrolowanego aktu normatywnego za niezgodny z aktem wyższej rangi jest trwała i nieodwracalna utrata mocy obowiązującej tegoż aktu normatywnego.

Tym samym skutki stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, iż dany przepis jest niezgodny z przepisem wyższej rangi, są daleko idące. Polegają mianowicie na całkowitym wyłączeniu możliwości stosowania tego przepisu nawet do stanów faktycznych powstałych w okresie przed ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czyli w okresie, gdy przysługiwała mu moc obowiązująca. Jak

wyraził to Trybunał Konstytucyjny: „(...) orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z konstytucją aktu normatywnego lub jego części powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasacje) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych” (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r., K 4/99, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2006 r., K 1/05, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2009 r., K 53/07). W konsekwencji należy wskazać, iż „derogacja trybunalska” ma charakter całkowity, który prowadzi do zupełnego i trwałego usunięcia danej normy z systemu prawnego.

W tym miejscu należy się powołać na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 roku (K 34/15), w którym Trybunał orzekł, iż: „Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie wyraża pogląd, że art. 68 ustawy o TK z 2015 r. nie wyłącza możliwości wydawania postanowień zabezpieczających w innych sytuacjach (...)”. W nawiązaniu do powyższego, w ocenie Wnioskodawcy, za wydaniem postanowienia zabezpieczającego w niniejszej sprawie przemawia konieczność zapobieżenia naruszeniu zasady pewności prawa, spowodowanemu przez trudny do odwrócenia skutek, jakim jest niewątpliwie zmiana granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w piśmie, umieszczonym na swojej stronie internetowej, zatytułowanym „Istota i znaczenie postanowienia tymczasowego Trybunału Konstytucyjnego o zabezpieczeniu wniosku”, wyjaśnił, iż: „Postanowienie tymczasowe o zabezpieczeniu wniosku jest wyjątkowym instrumentem prawnym, którego celem jest czasowe wstrzymanie podejmowania i wykonalności rozstrzygnięć innych organów władzy do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności z Konstytucją przepisów prawa na podstawie których zostało to rozstrzygnięcie wydane. Jest to instytucjonalna gwarancja, że postępowanie przed Trybunałem i jego rozstrzygnięcie nie stanie się bezskuteczne ze względu na przedwczesną realizację tych działań, rozstrzygnięć czy decyzji innych organów, które oparte są na przepisach będących przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny”. W dalszej części wypowiadając się o postanowieniu tymczasowym o zabezpieczeniu wniosku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: „Jest to w swej istocie szczególny instrument ochrony porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym. Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje do korzystania z instytucji postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu na podstawie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i odpowiednio stosowanych przepisów ustawy Kodeks postępowania cywilnego, jeśli istnieje ryzyko, że wykonanie albo podjęcie rozstrzygnięć czy decyzji innego organu państwa mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, w szczególności gdy przemawia za tym ważny interes publiczny albo ważny interes jednostki” (wytl. – K.P). W związku z powyższym, w ocenie Wnioskodawcy, wydanie postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu wniosku w sposób określony w *petitum* niniejszego wniosku, jest również uzasadnione, gdyż przemawia za tym ważny interes publiczny Wnioskodawcy, który urzeczywistnia się poprzez zagrożenie realizacji zadań publicznych Wnioskodawcy po zmianie jego granic administracyjnych (stosowne uzasadnienie w tym zakresie zostało przedstawione w pkt II niniejszego wniosku).

W świetle powyższego, w ocenie Wnioskodawcy, zasadnym jest dokonanie wnioskowania *a maiori ad minus* i w konsekwencji stwierdzenie, że skoro Trybunał Konstytucyjny może orzec o całkowitym i permanentnym braku obowiązywania aktu

prawnego lub określonej normy prawnej w ramach rozstrzygnięcia sprawy, to - w ramach zabezpieczenia - może orzec o czasowym braku obowiązywania określonych norm prawnych.

Odnosząc się do ewentualnego zarzutu, iż żądanie Wnioskodawcy do wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu wniosku, poprzez czasowe wstrzymanie wejścia w życie przepisów: § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia, jest naruszeniem zasady podziału władzy, gdyż odroczenie wejścia w życie przepisów aktów normatywnych jest wyłączną domeną władzy ustawodawczej, a nie Trybunału Konstytucyjnego i takie zabezpieczenie nie może zostać udzielone przez Trybunał Konstytucyjny, należy podnieść co następuje.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż instytucja wstrzymania wykonalności aktu lub czynności do czasu wydania rozstrzygnięcia przez sąd jest znana procedurze sądowoadministracyjnej.

Jak zostało to już wyżej wskazane, działalność Trybunału Konstytucyjnego polega m.in. na działalności mającej na celu kontrolę efektów działalności organów tworzących prawo oraz na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, czyli działalności typowej dla organów ochrony prawa, przy czym nie jest on – według systematyki konstytucyjnej – organem kontroli państwowej i ochrony prawa. W świetle powyższego należy wskazać, iż w tym zakresie działalność Trybunału Konstytucyjnego jest zbliżona do działalności sądów administracyjnych. Różnica jednakże polega na tym, że sądy administracyjne orzekają o zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej w indywidualnej sprawie, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją aktów normatywnych lub przepisów prawa obowiązujących *erga omnes* i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest jednoinstancyjne. Tym niemniej należy wskazać, iż sądy administracyjne, w tym również Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 61 § 3 (Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 193 w zw. z art. 61 § 3) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718) mogą na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności organu administracji. Celem powyższej instytucji jest zapewnienie skarżącemu ochrony tymczasowej w toku postępowania sądowego przed następstwami wadliwych aktów lub czynności organów administracji publicznej, których wykonanie może doprowadzić do wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Udzielenie ochrony tymczasowej zmierza do zapobieżenia wystąpienia tych zagrożeń, które mogą pojawiać się jako następstwo wykonania aktu lub czynności (P. Szustakiewicz, A. Skoczylas (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, LEGALIS).

Ponadto, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2014 roku (II OZ 1114/14): „Treścią art. 61 § 3 ustawy objęte będą zarówno akty zaskarżone jak i akty wydane w I instancji oraz akty, w stosunku do których toczy się postępowanie w trybie nadzwyczajnym lub w trybie autokontroli”. Złożenie wniosku o wstrzymanie wykonalności aktu lub czynności jest dopuszczalne również na etapie wniesienia skargi kasacyjnej, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 20 lutego 2013 r. (I OSK 178/13): „W postępowaniu kasacyjnym

wszczętych na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 3 w zw. z art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270)”.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż zgodnie z art. 731 k.p.c. „*zabezpieczenie nie może zmierzać do zaspokojenia roszczenia, chyba że ustawa stanowi inaczej*”. Zakaz udzielania zabezpieczenia zmierzającego do zaspokojenia roszczenia wynikający z art. 731 k.p.c., nie stanowi przesłanki warunkującej udzielenie zabezpieczenia, gdyż nie wpływa na samą możliwość wszczęcia postępowania zabezpieczającego, lecz jedynie określa granice, w jakich wniosek ten może zostać uwzględniony (E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Wydanie 16, Legalis). Zakaz wyrażony w art. 731 k.p.c. dotyczy zarówno zabezpieczenia roszczeń pieniężnych (art. 747 k.p.c.), jak i zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych (art. 755 § 1 k.p.c.) (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lutego 1986 r., IV CZ 17/86). W związku z powyższym Wnioskodawca wskazuje, iż ewentualne pozytywne rozpatrzenie wniosku o zabezpieczenie roszczenia nie spowoduje trwałego wstrzymania wejścia w życie Rozporządzenia, co w efekcie nie doprowadzi do zaspokojenia roszczenia Wnioskodawcy. W tym zakresie należy bowiem podnieść, iż w ocenie Wnioskodawcy wydane postanowienie będzie miało charakter stricte tymczasowy, więc nawet ewentualne jego wydanie, przy późniejszym braku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności § 1 pkt 2) lit b) Zaskarżonego Rozporządzenia z przepisami prawa, nie wstrzyma wejścia w życie tychże przepisów Rozporządzenia, które będą mogły obowiązywać po ewentualnym negatywnym rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o stwierdzenie niezgodności. Co więcej, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotowego postanowienia nie wstrzyma wejścia w życie pozostałych przepisów Zaskarżonego Rozporządzenia.

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego o czasowym stwierdzeniu nieobowiązywania danego przepisu prawa w świetle powyższych twierdzeń, jest zdaniem Wnioskodawcy, uprawnione.

Podsumowując, wydanie tymczasowego postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia w postaci stwierdzenia, iż przepis § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia nie wchodzi w życie do momentu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie niniejszego wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem lub ewentualnie poprzez wezwanie Rady Ministrów do zmiany terminu wejścia w życie Zaskarżonego Rozporządzenia, w zakresie dotyczącym przepisu § 1 pkt 2) lit. b) Zaskarżonego Rozporządzenia, aż do momentu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie niniejszego wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem, jest zasadne z następujących powodów :

1. Zapewni stabilność prawa, gdyż w przypadku ewentualnego pozytywnego rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem ww. przepisu Zaskarżonego Rozporządzenia przez Trybunał Konstytucyjny, nie doprowadzi do urzeczywistnienia się trudnych do odwrócenia skutków w postaci konieczności cofnięcia zmiany granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego, która to procedura musiałaby być przeprowadzona ponownie.

2. W nawiązaniu do powyższego punktu należy również podkreślić, iż wydanie postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu, zapewni Gminie Komprachcice bezpieczeństwo prawne, jak również jest pożądane z punktu widzenia interesu publicznego, gdyż pozwoli Gminie Komprachcice realizować swoje zadania publiczne.
3. Czasowe wstrzymanie wejścia w życie przepisów aktu prawnego jest również możliwe, gdyż posługując się wnioskowaniem *a maiori ad minus* prowadzącym do konkluzji, iż skoro Trybunał Konstytucyjny może w sposób zupełny usunąć daną normę z systemu prawnego (derogacja trybunalska), to może również orzec o czasowym nieobowiązaniu określonej normy w systemie prawa.
4. Wydanie postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu roszczenia, nie będzie zmierzało, zgodnie z art. 731 k.p.c., do zaspokojenia roszczenia, gdyż wydanie przedmiotowego postanowienia, przy ewentualnym negatywnym rozpatrzeniu wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem wskazanych przepisów Rozporządzenia, nie wstrzyma późniejszego wejścia w życie ww. przepisów Zaskarżonego Rozporządzenia.

Mając na uwadze powyższe, wnosimy jak w *petitum* niniejszego wniosku.


Waldemar Wójcik

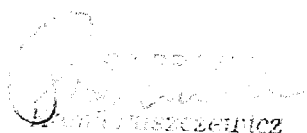

Waldemar Wójcik

Załączniki:

- W1. Uchwała Rady Gminy stanowiąca podstawę wystąpienia z wnioskiem i określająca przedmiot oraz wzorzec kontroli;
- W2. Uchwała nr XVIII/320/15 Rady Miasta Opola z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie zmiany granic Miasta Opola oraz przeprowadzenia konsultacji;
- W3. Uchwała nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic;
- W4. Projekt uchwały Rady Miasta Opola w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic wraz z uzasadnieniem (druk nr 517);
- W5. Pismo Prezydenta Miasta Opole z dnia 31 marca 2016 roku (bez załączników);
- W6. Opinia Wojewody Opolskiego dotycząca wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Opola z dnia 28 kwietnia 2016 roku;
- W7. Nagranie z sesji Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 roku wraz z transkrypcją;

- W8. Artykuł pt. „Większe Opole. Radni zgodzili się na powiększenie miasta”;
- W9. Artykuł pt. „Większe Opole. Radny Marcin Gambiec żąda upublicznienia wniosku do ministerstwa”;
- W10. Artykuł pt. „Większe Opole. Prezydent przegrał na komisji rewizyjnej”;
- W11. Artykuł pt. „Kubalańca: z tym wnioskiem to dziwna i zabawna sytuacja”;
- W12. Artykuł pt. „Duże Opole: Komisja rewizyjna negatywnie o uchwale o zmianie granic”;
- W13. Artykuł pt. „Poszerzenie granic: Opole nie będzie większe? Wniosek ma wadę prawną”;
- W14. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 6 kwietnia 2016 r.;
- W15. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. wraz z załączoną opinią prawną prof. dr hab. Marka Szydło na temat złożonego przez Prezydenta Miasta Opola pisma (wniosku) o dokonanie zmiany granic miasta Opola oraz gmin sąsiednich.
- W16. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r.
- W17. Skarga na działalność Wojewody Opolskiego z dnia 17 maja 2016 r.;
- W18. Publikacja pt. *„Przestrzenny potencjał rozwoju Opola w dotychczasowych granicach miasta”* wraz z opracowaniem pt. *„Tereny potencjalnego rozwoju funkcji miejskich : mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej, parkowej, rekreacyjnej, komunikacyjnej i infrastrukturalnej”*;
- W19. Uchwała nr XIII.77.2016 Rady Gminy Komprachcice z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wyłączenia obszaru sołectwa Chmielowice i Żerkowice z granic Gminy Komprachcice i włączenia ich do granic Miasta Opola wraz z załącznikiem;
- W20. Pismo Rządowego Centrum Legislacji Departamentu Prawa Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. (znak RCL.DPA.553.28/2016);
- W21. Stanowisko XXXII Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie integralności województw, trwałości podziału administracyjnego oraz kadencyjności marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- W22. Uchwała nr XV/173/2016 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie inicjatywy poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola poprzez przyłączenie części gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków, Turawa i Powiatu Opolskiego;
- W23. Uchwała Nr VI/30/2016 Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Stanowiska Związku Gmin Śląska Opolskiego wobec inicjatywy poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola kosztem integralności gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa;

- W24. Stanowisko XX Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich z dnia 1 czerwca 2016 r.;
- W25. Stanowisko nr 2/4/VI/2016 Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Opolu z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie poszerzenia granic administracyjnych Miasta Opola kosztem integralności gmin: Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa;
- W26. Stanowisko Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zmiany granic Miasta Opola;
- W27. Stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Opolskiego z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie poszerzenia granic Miasta Opola kosztem gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków, Turawa wchodzących w skład Powiatu Opolskiego;
- W28. Pismo do Wojewody Opolskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r.
- W29. List Mieszkańców Powiatu Opolskiego do Pani Premier z dnia 22 lutego 2016 r. wraz z załącznikiem;
- W30. Rys, Kierunki Rozwoju Układu Komunikacyjnego z aktualnego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Opola.
- W31. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta wraz z uzasadnieniem (Projekt wersja z dnia 11 lipca 2016 r. w brzmieniu skierowanym do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych);
- W32. Artykuł pt. „Patrik Jaki: Nie ma zamachu na samorządność”;
- W33. Artykuł z Gazety Warszawskiej z dnia 5 sierpnia 2016 roku;
- W34. Pismo Wójta Gminy Komprachcice do Pani Premier.



Urząd Województwa Opolskiego



Włodzisław Gmielewicz