

Dz. U. 1999 Nr 101 poz. 1182**WYROK**

z dnia 14 grudnia 1999 r.

Sygn. K. 10/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zdzisław Czeszejko-Sochacki - przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska - sprawozdawca
Lech Garlicki - sprawozdawca
Marian Zdyb

Joanna Szymczak - protokolant

po rozpoznaniu 14 grudnia 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Miejskiej w Brzezinach z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Wnioskodawczyni, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

1. art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

2. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) z art. 3 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 i Nr 155, poz. 1014);

3. treści części V - Województwo Łódzkie, poz. 6 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 i Nr 155, poz. 1014)

o r z e k a :

1. Art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 i Dz.U. Nr 104 poz. 656) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zawarte w nim upoważnienie do wydawania rozporządzeń nie określa wytycznych dotyczących treści tych aktów.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) jest zgodne z art. 3 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014).

3. Postanowienie cz. V, poz. 6 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) jest zgodne z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014).

II.

Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji określa termin utraty mocy obowiązującej art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 i Dz.U. Nr 104, poz. 656) na dzień 30 września 2000 roku.

Uzasadnienie.

I

1. Rada Miejska w Brzezinach pismem z 18 grudnia 1998 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) z art. 3 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 i Nr 155, poz. 1014), oraz 3) treści części V - Województwo Łódzkie, poz. 6 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 i Nr 155, poz. 1014).

Uzasadniając wniosek w punkcie 1, Rada Miejska w Brzezinach zwróciła uwagę na to, że mocą art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa ustawodawca uprawniał Radę Ministrów do dokonywania zmian granic województw, w tym zmian związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów. Możliwość takich zmian ustawodawca dopuścił jednak pod warunkiem uprzedniego zasięgnięcia opinii odpowiednich organów jednostek samorządu terytorialnego. W przekonaniu wnioskodawcy wymóg zasięgnięcia opinii odnosi się do procedury podjęcia aktu wykonawczego, a nie do jego treści. W tym sensie wymóg ten nie może oznaczać wytycznych, o których ustawodawca mówi w art. 92 ust. 1 konstytucji.

W konsekwencji - twierdzi wnioskodawca - art. 5 powołanej ustawy nie zawiera wytycznych, a tym samym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji, który wymóg takich wytycznych jednoznacznie formułuje. Ustawodawca celowo ograniczył swobodę kształtowania treści rozporządzeń - w tym dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia granic jednostek samorządu terytorialnego - podporządkowując tego rodzaju akty jednoznacznie ustawom. Wyrażony w treści wytycznych zamiar ustawodawcy umożliwia organom kontrolującym ocenę zgodności rozporządzeń z ustawami i konstytucją. Brak wytycznych w art. 5 ustawy to uniemożliwia - co czyni ten przepis niezgodnym z konstytucją.

Wykazując zasadność drugiego zarzutu Rada Miejska w Brzezinach stwierdziła, że stan prawny w dniu wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów przesądził o jego niezgodności z konstytucją. Wynika to stąd, iż rozporządzenie to ukazało się przed wydaniem i wejściem w życie rozporządzenia w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic. Podstawę wydania tego aktu wykonawczego stanowił art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. W związku z tym konkluduje Wnioskodawczyni „nie było możliwe wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia powiatów.... bez uprzedniego wydania aktu określającego procedurę przy

składaniu wniosków w sprawach powiatów”.

Wskazując niezgodność załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów w części V - Województwo Łódzkie, pozycja 6, wnioskodawca podkreślił, że powiat łódzki wschodni z siedzibą władz w Łodzi - który obejmuje miasto Brzeziny - „absolutnie nie obejmuje obszarów, które łączą więzi społeczne i gospodarcze. Wręcz przeciwnie, interesy wchodzących w skład powiatu gmin są rozbieżne”. Taki stan faktyczny i prawny pozostaje w sprzeczności z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika iż przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednolity ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze. Załącznik do rozporządzenia w zakwestionowanej części jako niespełniający tego warunku, powinien być uznany za niezgodny z ustawą o samorządzie powiatowym.

2. Pismem z 14 maja tego roku stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który uznał zarzuty wnioskodawcy w całości za nieuzasadnione.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny ustosunkował się do zarzutu braku wytycznych w upoważnieniu z art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Prokurator wskazał, iż upoważnienie to należy zaliczyć do „rozporządzeń - rozstrzygnięć”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, do tego rodzaju rozporządzeń z pewnością nie odnoszą się rygorystyczne wymagania, które formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji. Rozporządzenie takie może bowiem zostać wydane, gdy zaistnieje konieczność skorygowania granic województwa w związku z utworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub zniesieniem powiatu. Będzie ono miało zatem wtórne znaczenie w stosunku do rozporządzenia korygującego powiaty, a więc rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic (Dz.U. Nr 35, poz. 322), które zostało wydane na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Podsumowując swoją ocenę wniosku w zakresie zaskarżenia, Prokurator Generalny stwierdził, iż upoważnienie z art. 5 kwestionowanej ustawy nie odnosiło się do pierwotnego tworzenia powiatów i stąd nie musiało ono zawierać wytycznych w rozumieniu art. 92 ust. 1 konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy, zgodnie z którym nie było możliwe wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia powiatów bez uprzedniego wydania aktu wykonawczego określającego procedurę przy składaniu wniosków w sprawach powiatów. Taki pogląd uzasadnia fakt, iż rozporządzenie określające procedurę składania wniosków ma charakter wtórny względem rozporządzenia pierwotnego, które utworzyło powiaty. Dopiero z chwilą utworzenia jednostek samorządu terytorialnego zaistniała potrzeba wydania rozporządzenia umożliwiającego w przyszłości zmianę ich granic.

Nie jest również zasadny zarzut naruszenia - przez część V - Województwo Łódzkie, pozycja 6 załącznika do rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów - kryterium więzi społecznych i gospodarczych gmin wchodzących w skład powiatu łódzkiego wschodniego. Rada Miasta Brzeziny podniosła jedynie argumenty celowościowe. Nie podała natomiast w ogóle argumentów prawnych uzasadniających niekonstytucyjność takiego rozwiązania. Zdaniem Prokuratora badanie rozwiązań z punktu widzenia celu pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto mocą rozporządzenia z 15 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic stworzono możliwość zmiany granic powiatów i przesądzenie o niekonstytucyjności przyjętych rozwiązań w tym zakresie jest nieuzasadnione.

3. Na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego pismem z 5 maja tego roku stanowisko w sprawie przedstawił Prezes Rady Ministrów, który w całości nie podzielił zarzutów Rady Miejskiej w Brzezinach.

Premier zauważył, że art. 5 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa nie jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 konstytucji, ponieważ zawiera stosowne wytyczne. Ustawodawca stanowiąc w nim, że zmiany granic województw mogą być dokonane po obligatoryjnym zaopiniowaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego, oraz precyzując w jakich przypadkach może być dokonana zmiana tych granic, zrealizował wymóg wytycznych.

Nie jest również niezgodne z konstytucją przyjęte przez Radę Ministrów rozwiązanie, zgodnie z którym rozporządzenie w sprawie utworzenia powiatów weszło w życie przed aktem wykonawczym określającym procedurę przy składaniu wniosków w sprawie powiatów. Wynika to stąd, że utworzenie powiatów na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym miało charakter pierwotny i jednorazowy oraz wynikało z konieczności utworzenia nowego podmiotu samorządowego.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił również ostatniego zarzutu wnioskodawcy, iż rozporządzenie z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów naruszyło więzi społeczne i gospodarcze gmin tworzących powiat łódzki wschodni. Zdaniem Premiera kryteria wymienione w art. 3 ust. 1 powołanej ustawy nie są „sztywne” oraz obligatoryjne, czego dowodzą użyte przez ustawodawcę sformułowania „należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny” oraz „uwzględniał więzy społeczne i gospodarcze”. Tym samym rząd kierując się swoim rozeznaniem więzi społecznych i gospodarczych miał swobodę w tworzeniu granic powiatów. Nie oznacza to jednak, że przyjęte rozwiązania w tym zakresie nie mogą ulec zmianie; przeciwnie Rada Miasta w Brzezinach może wystąpić ze stosownym wnioskiem o nowelizację rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 roku.

II

Na rozprawie 14 grudnia 1999 r. przedstawiciele wnioskodawcy podtrzymali stanowisko zawarte we wniosku.

Przedstawiciel Sejmu RP uznał za zasadny pierwszy zarzut wniosku, tzn. to, że art. 5 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji, ze względu na brak w upoważnieniu określonym w tym artykule wytycznych treściowych do wydania rozporządzenia.

Natomiast nie uznał zasadności drugiego zarzutu wskazując, iż nie można uznać za niezgodne z prawem wydanie rozporządzenia tworzącego pierwotnie i jednorazowo powiaty przed rozporządzeniem określającym zasady i tryb składania wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określania ich granic.

Jeśli chodzi o trzeci zarzut wniosku - to przedstawiciel Sejmu RP sformułował stanowisko, iż Trybunał Konstytucyjny winien umorzyć w tej części postępowanie ze względu na niemożność orzekania, które stanowiłoby ocenę politycznych decyzji Rządu.

Z kolei przedstawiciel Rady Ministrów podtrzymał zajęte uprzednio stanowisko, zmieniając je jedynie w części odnoszącej się do zarzutu pierwszego. Stwierdził, iż w przypadku zmiany granic województwa na skutek przeniesienia całego powiatu do innego województwa w istocie mamy do czynienia z brakiem wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 konstytucji.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego skorygowała również swoje pisemne stanowisko odnośnie zarzutu pierwszego wniosku, w sposób analogiczny do tego jak to

uczynił przedstawiciel Rady Ministrów.

Wszyscy uczestnicy postępowania wskazali na celowość odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu art. 5 ustawy w zakresie, w jakim uznali jego niezgodność z konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Pierwszy zarzut podniesiony przez wnioskodawcę dotyczy art. 5 ustawy z 24 lipca 1998 r. i wskazuje na naruszenie art. 92 ust. 1 konstytucji, jako że art. 5, udzielający Radzie Ministrów upoważnienia do wydawania rozporządzeń w sprawie zmian granic województw, nie zawiera żadnych wytycznych co do treści tych rozporządzeń.

Zakres obowiązków, jaki na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 konstytucji był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też w niniejszej sprawie za punkt wyjścia należy przyjąć ustalenia dokonane w szczególności w wyrokach z 26 października 1999 r. (K.12/99) i z 9 listopada 1999 (K.28/98). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych „wytycznych” stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania.

Niemniej, wobec kategoryczności sformułowania art. 92 ust. 1 konstytucji, za niewątpliwie należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji zostaną spełnione.

Art. 92 konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”, trudno też dla ustalenia tej definicji odwoływać się do koncepcji „pojęć zastanych”, bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu. Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że „wytyczne”, to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, Przegląd Leg. 1998, Nr 3-4 (17-18), str. 185-190). Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1.

„Wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać rozmaitą postać redakcyjną. Jak słusznie zauważono w Stanowisku Rady Legislacyjnej mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca

rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i - oczywiście - zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bowiem stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego, czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 konstytucji).

Oczywiste jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”). Nawet jednak, gdy wytyczne przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy - na tle regulowanej materii - stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

„Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.

2. W świetle tych ustaleń ogólnych Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny art. 5 ustawy z 24 lipca 1998 r., który stanowi, że: „Zmiana granic województw, w tym związana z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów, następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii organów jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana dotyczy”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis ten w sposób precyzyjny określa podmiot upoważnienia (Rada Ministrów) oraz przedmiot upoważnienia (regulowanie zmian granic województw), a także wskazuje pewne dodatkowe elementy proceduralne wymagane przy wydawaniu rozporządzeń (zasięgnięcie opinii odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego).

Przepis ten nie zawiera natomiast jakichkolwiek postanowień, które wyznaczałyby treściowy kierunek rozwiązań, które mają być zawierane w rozporządzeniach stanowionych na jego podstawie. Nie stanowi takiego wyznaczenia treściowego formuła: „w tym związana z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów”, bo potraktowano ją tylko jako wyliczenie przykładowe, pozostawiając poza nią możliwość dokonywania innych zmian granic województw. Formuła ta nie wskazuje też żadnych kryteriów, które wskazywałyby ramy i przesłanki dokonywania zmian granic województw. Nie czyni też zadość obowiązkowi określenia wytycznych pomieszczenie w art. 5 dodatkowych elementów procedury i zobowiązanie Rady Ministrów do każdorazowego zasięgnięcia opinii organów zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Jak już bowiem wskazano, wytyczne dotyczyć muszą treści aktu, w tym przypadku negatywnych lub pozytywnych kryteriów materialnych ukierunkowujących decyzje Rady Ministrów przy realizacji upoważnienia ustawowego. Natomiast unormowania proceduralne nie mogą być uznane za „wytyczne” w rozumieniu art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Prowadzi to do wniosku, że art. 5 nie zawiera „wytycznych dotyczących treści aktu”, tak jak to

nakazuje art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji.

Wytycznych takich nie zawierają także inne przepisy ustawy z 24 lipca 1998 r., a tym samym upoważnienie prawodawcze dla Rady Ministrów nie zostało w ustawie poddane żadnym merytorycznym wskazówkom co do kryteriów, kierunków czy zasad jego wykonywania.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stwierdzony brak wytycznych treściowych, odnoszących się do zmiany granic województw nie może zostać zastąpiony przez wytyczne odnoszące się do tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia oraz ustalania granic innych jednostek samorządu terytorialnego. Art. 5 mówi o szerokim pojęciu „zmiany granic województw”. W ramach tych zmian art. 5 wyszczególnia takie zmiany granic, które związane są z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów. Jest to zatem pojęcie węższe.

Ponieważ art. 2 ust. 2 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa mówi tylko o ustaleniu w załączniku do ustawy wykazu gmin, wchodzących w dniu 1 stycznia 1999 r. w skład województw, przeto ustawa ta nie przesądza o tym które powiaty wchodzą w skład województw.

Przyjąć zatem należy, iż art. 5 odnosi się także i do takich zmian, które nie są związane z tworzeniem, łączeniem i dzieleniem, lub znoszeniem powiatów.

Zarówno ten pierwszy jak i ten drugi rodzaj zmian następować ma w drodze rozporządzenia Rady Ministrów zgodnie z brzmieniem art. 5.

Natomiast tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie powiatów następuje także w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, lecz na podstawie i w sposób określony w art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Przepis ten stanowi, że ...”Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych”. Tym samym należy przyjąć, iż tworzenie łączenie i dzielenie oraz znoszenie powiatów, dokonywane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia opierać się musi na tych wskazaniach, spełniających rolę wytycznych co do treści aktu, o których mowa w art. 92 ust. 1 konstytucji.

Nie można jednak z tego wywodzić, że w ten - pośredni - sposób, ustawodawca sformułował także wytyczne co do treści rozporządzeń, wydawanych na podstawie art. 5 ustawy z 24 lipca 1998 roku. Zakres zmian określonych w art. 5 jest bowiem szerszy, niż tylko te które łączą się ze zmianami na szczeblu powiatowym, po wtóre zaś dokonywanie zmian granic województw jest przedsięwzięciem jakościowo odmiennym od dokonywania zmian granic gmin, czy powiatów. Wynika to z charakteru województwa będącego równocześnie regionalną wspólnotą samorządową i największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej (art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Tak więc wytyczne, dotyczące treści aktu wykonawczego w przedmiocie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz odpowiednio gmin, ustanowione w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie mogą być uznane za służące bezpośrednio lub pośrednio jako kryteria przy zmianie granic województw. Kryteria dokonywania zmian granic województw nie mogą być bowiem identyczne z kryteriami dokonywania zmian granic mniejszych jednostek samorządowych i o odmiennym charakterze.

Dodać do tego należy argument o charakterze formalnym: art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji stanowi, że to „upoważnienie powinno określać... wytyczne dotyczące treści aktu”. Jest to więc nakaz odpowiedniego sformułowania tego przepisu ustawy, który

zawiera upoważnienie, z tym że zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala też na tolerowanie sytuacji, w której „wytyczne” zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie. Nie ma jednak konstytucyjnych podstaw, by ten kierunek rozumowania rozciągać na cały system obowiązującego ustawodawstwa i przyjmować, że jeżeli z innych ustaw wynikają pewne wskazania co do treści, jakie muszą czy powinny być zawierane w rozporządzeniu, to spełnione zostały wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Raz jeszcze bowiem trzeba przypomnieć, że przepis ten ustanawia niezbędną treść upoważnienia, i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa.

Takie, restrykcyjne podejście w konstytucji do sposobu formułowania upoważnień znajduje uzasadnienie w konieczności stworzenia jasnych reguł, które wyznaczają zakres uprawnień organów rządowych do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Istotą aktu wykonawczego (rozporządzenia) jest m.in. to, że jest on wydawany na podstawie konkretnego przepisu konkretnej ustawy, a nie w wykonaniu ogółu obowiązującego ustawodawstwa. Organy stosujące prawo muszą wiedzieć, w jakim zakresie, w jakich sprawach i co jakich treści ustawa upoważniła organy rządowe do stanowienia prawa, a wiedza ta jest im m. in. potrzebna do dokonywania ocen, czy akt wykonawczy pozostaje w zgodzie z upoważnieniem ustawowym. Dla tego celu konieczne jest, by przepis formułujący upoważnienie zawierał te wszystkie elementy, których istnienia wymaga art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Sięganie zaś do unormowań zawartych w innych ustawach jest niewątpliwie także potrzebne, ale nie może zastąpić przestrzegania wymagań, które Konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie.

Możliwość sięgania do wskazówek wynikających z art. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ustawy o samorządzie powiatowym nie konwaliduje braków art. 5 ustawy z 24 lipca 1998 roku.; zwłaszcza, że ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa nie zawiera żadnych przepisów, które mówiłyby o zmianie granic województw. W tej sytuacji uznać należy, że upoważnienie z art. 5 ma charakter blankietowy, ponieważ nie zostało wsparte „wytycznymi co do treści aktu”. Tym samym doszło do naruszenia art. 92 ust. 1 konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że stworzenie sytuacji prawnej, w której nie istniałaby możliwość dokonywania zmian granic województw, niosłoby za sobą zagrożenie dla prawidłowej działalności państwa. Pojawiłaby się luka w prawie, a nigdy nie można wykluczać, że pojawi się nadzwyczajna i pilna konieczność zmiany granic jakiegoś województwa. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił - stosownie do przepisu art. 190 ust. 3 konstytucji - odsunąć w czasie termin utraty mocy obowiązującej art. 5 ustawy z 24 lipca 1998 roku., aby pozostawić władzy ustawodawczej dostateczny okres czasu na dokonanie korekty tego przepisu poprzez wprowadzenie odpowiednich uzupełnień do jego obecnej treści.

Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie zarzuty, kierowane przez wnioskodawcę wobec trybu wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów.

Wnioskodawca podnosi, że art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym nakazuje Radzie Ministrów wydanie rozporządzenia ustalającego zasady i tryb postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów określania ich granic. Rozporządzenie to nie zostało jednak wydane, a mimo to Rada Ministrów wydała - na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym - rozporządzenie w sprawie utworzenia powiatów.

W przekonaniu wnioskodawcy nie było możliwe wydanie rozporządzenia w sprawie

utworzenia powiatów bez uprzedniego wydania rozporządzenia określającego procedurę przy składaniu wniosków w sprawach powiatów, a skoro tak uczyniono, to naruszono art. 3 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego stanowiska. Jest wprawdzie niewątpliwe, że art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym nakłada na Radę Ministrów bezwzględny obowiązek wydania „rozporządzenia proceduralnego”. Art. 3 ust. 2 ustawy nie uzależnia jednak dopuszczalności wydania rozporządzenia o utworzeniu powiatów od uprzedniego wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 4. Art. 3 ust. 2 sam zresztą ustala obowiązek uprzedniego zasięgnięcia opinii organów zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego i należy przyjąć, że w braku regulacji szczególnej, którą ma ustanowić rozporządzenie z art. 3 ust. 4, formy zasięgnięcia i wyrażania opinii wynikają z ogólnych uregulowań ustaw samorządowych. Nie ma tym samym podstaw do przyjęcia, że istnieje prawny zakaz wydawania rozporządzeń na podstawie art. 3 ust. 2 dopóki nie zostanie wydane rozporządzenie z art. 3 ust. 4 i że naruszenie tej kolejności skutkuje wadliwością rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 3 ust. 2.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Prezesa Rady Ministrów, że utworzenie powiatów rozporządzeniem z 7 sierpnia 1998 r. miało charakter pierwotny i jednorazowy oraz dokonywane było pod silną presją czasu.

Jak wynika zatem z analizy art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, odnosi się on zarówno do jednorazowego aktu powołania do życia powiatów, jak i do – naturalnego skądinąd – procesu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia już istniejących powiatów, ale na tle ukształtowanego trójszczeblowego systemu jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązek zasięgnięcia opinii odnosi się do obydwu sytuacji prawnych. Nie można jednak zapominać, że możliwości zasięgnięcia opinii, o których mowa w art. 3 ust. 2 były w tym czasie ograniczone tylko do szczebla gmin, a wobec zakończenia kadencji rad gmin nie było też możliwości zasięgnięcia opinii tych rad, jak tego wymaga art. 3 ust. 2 ustawy. Uzasadnia to odmiennosć spojrzenia na prawidłowość procedury wydawania rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 roku. Nie ulega natomiast wątpliwości, że obecnie, wobec istnienia organów stanowiących samorządu wszystkich szczebli, wydawanie rozporządzeń z art. 3 ust. 2 musi być poprzedzone wyrażaniem opinii przez organy stanowiące zainteresowanych jednostek samorządowych, a naruszenie tego obowiązku może skutkować orzeczeniem o proceduralnej wadliwości rozporządzeń.

Obowiązek ten stał się w pełni aktualny natychmiast po ukonstytuowaniu się stanowiących organów samorządowych w początku 1999 roku. Wyrazem wykonania tego obowiązku jest pkt 5 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz określenia ich granic (Dz.U. Nr 35, poz. 322).

Sumując, jednorazowy akt polityczno-ustrojowy utworzenia powiatów w drodze rozporządzenia nie musiał być uzależniony od uprzedniego wydania rozporządzenia, które by ustalało zasady i tryb postępowania przy składaniu wniosków w sprawach tworzenia powiatów oraz określania ich granic. Wymaganie takie nie wynika z brzmienia art. 3 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Zaskarżone rozporządzenie nie narusza zatem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 3 ust. 2 ustawy.

4. Niezależnie od zarzutów odnoszących się do proceduralnej nieprawidłowości wydania rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 roku., Wnioskodawca kwestionuje też rozstrzygnięcie merytoryczne tego rozporządzenia, w wyniku którego powstał powiat łódzki wschodni w kształcie określonym, w cz. V. poz. 6 załącznika do rozporządzenia.

Zdaniem wnioskodawcy utworzony powiat łódzki wschodni obejmuje swym zakresem terytorialnym miasto i gminy, których nie łączą więzi społeczne i gospodarcze, ani historycznie rzecz biorąc, więzi takie pomiędzy nimi nie występowały. Odbiciem braku takich więzi jest także i to, że nawet nazwa powiatu nie kojarzy się z terenem, który obejmuje. Umieszczenie siedziby władz tego powiatu w Łodzi powoduje, iż znajduje się ona poza jego obszarem.

Trybunał Konstytucyjny zważył, iż art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nakłada na Radę Ministrów obowiązek, aby przy tworzeniu powiatów w drodze rozporządzenia dążyła do tego, by powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Nie jest to zatem obowiązek bezwzględny, lecz polegający na tym, by w istniejących warunkach, np. charakteryzujących się dezintegracją jeśli chodzi o jeden lub więcej ze wskazanych wyżej rodzajów związków łączących sąsiadujące gminy i miasta, uwzględnić wskazane kryteria w możliwie najwyższym stopniu, doprowadzając do najlepszego rozwiązania w istniejącym stanie faktycznym.

Spełnienie wymagań, o których mowa była wyżej polega zatem na kierowaniu się kryteriami wskazanymi w art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przy podejmowaniu prac normatywnych przez Radę Ministrów. Jednak zastosowanie tych kryteriów przy opracowywaniu projektu rozporządzenia kreującego powiaty ma charakter o tyle względny, iż normodawca obowiązany jest wykazać się możliwie najpełniejszym uwzględnieniem owych kryteriów w istniejącym stanie faktycznym, jeśli chodzi o stopień integracji terytorialnej miast i gmin sąsiadujących ze sobą (chodzi o obszar możliwie jednorodny).

Kryteria zawarte w wytycznych odnoszą się zatem zarówno do ustaleń o charakterze społeczno-politycznym (więzi społeczne), ekonomicznym (więzi gospodarcze) czy wreszcie geograficznym i historycznym (możliwa do osiągnięcia jednorodność układu osadniczego i przestrzennego).

Nieostry zakres znaczeniowy tych pojęć oraz ich pozaprawne odniesienie nie stanowią same przez się przeszkody dla badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności zaskarżonego rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym. Odnoszą się one jednak do procesu ocennego, jaki podejmowała Rada Ministrów w trakcie opracowywania projektu oraz uchwalania rozporządzenia wykonawczego, mającego charakter jednorazowego aktu kreującego system samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym. Dlatego też obowiązkiem Rady Ministrów było wykazanie się, iż w istniejącym stanie faktycznym podjęła ona rozstrzygnięcia o charakterze polityczno-ustrojowym możliwie najlepiej odpowiadające wskazanym wyżej kryteriom.

Ustawodawca pozostawił zatem Radzie Ministrów daleko idącą swobodę w kreowaniu powiatów z tym wszakże zastrzeżeniem, iż niezgodne z upoważnieniem ustawowym byłoby takie ich utworzenie, które wobec istniejącej możliwości objęcia powiatem jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych - z możliwości takiej nie skorzystało oraz nie wykazało się dążeniem do realizacji takiego podziału, któryby te możliwości uwzględniał. Przy czym wymaganie wykazania się „dążeniem” odnosi się oczywiście w odpowiednio większym stopniu do sytuacji, gdy obszar brany pod uwagę spełnia potencjalnie wszystkie lub większość wskazanych kryteriów. Inaczej kształtują się obowiązki Rady Ministrów, gdy np. obszar jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny charakteryzuje się zdezintegrowanymi więziami społecznymi, np. z powodów historycznych. W granicach upoważnienia, Rada Ministrów winna wówczas dokonać takiego wyboru, który wobec istniejących

sprzeczności, czy znamion dezintegracji jest możliwie najlepszy.

Wytyczne treściowe zawarte w upoważnieniu mają zatem w części odnoszącej się do kryteriów materialnych względny charakter oraz nakładają na Radę Ministrów obowiązki dostosowania się do tych kryteriów, jedynie poprzez wzięcie pod uwagę możliwości ich najpełniejszej realizacji oraz wykazania się dążeniem do ich spełnienia.

Ze względu na to, iż ustawodawca pozostawia Radzie Ministrów znaczną swobodę polityczną, jeśli chodzi o tworzenie powiatów, nakładając nań obowiązek nie tyle bezwzględного dochowania kryteriów, odnoszących się do zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego obszaru, co najlepszego ich wypełnienia w istniejącym stanie faktycznym – badanie Trybunału Konstytucyjnego odnosić musiałoby się więc nie tylko do procesu podejmowania wyborów politycznych, lecz także i do oceny istniejącego stanu faktycznego i stopnia w jakim stan ten determinuje powołanie powiatu w takich a nie innych granicach.

Rozstrzygnięcie zatem w granicach żądania wnioskodawcy wymagałoby od Trybunału Konstytucyjnego dokonywania nie tylko ocen trafności wyborów społeczno-politycznych, lecz i dokonania ustaleń faktycznych, co do stanu, na gruncie którego do takiego, a nie innego wyboru doszło.

Trybunał zauważa, że dokonywanie ocen społeczno-politycznych pozostaje w zasadzie poza jego zakresem działania. Do dokonywania tych ocen są powołane organy władzy politycznej - na szczeblu centralnym;- przede wszystkim parlament, prezydent i rząd. Trybunał Konstytucyjny powinien czuć się związany tymi ocenami, chyba że w drastyczny i oczywisty sposób odbiegać one będą od rzeczywistości. Trybunał nie jest także władny do ustaleń faktycznych poprzedzających proces podejmowania decyzji politycznych, będąc przede wszystkim sądem prawa, a nie faktów.

Zauważyć należy także, iż ciężar wykazania, że utworzenie powiatu nastąpiło wbrew kryteriom, o których mowa w art. 3 ust. 1, spoczywa na wnioskodawcy. Ogólne stwierdzenia, zawarte w uzasadnieniu wniosku nie mogą być uznane za wystarczające. Jedyny zarzut merytoryczny, podniesiony przez wnioskodawcę, wskazuje, iż powiat łódzki wschodni nawet w swej nazwie nie kojarzy się z terenem, który obejmuje, zaś siedziba jego władz znajduje się poza jego obszarem. Nie można zaprzeczyć pewnej wadze tego argumentu. Sytuacja taka może bowiem wskazywać na brak więzi społeczno-gospodarczych oraz osadniczo-przestrzennych, przesądzających o zdolności wykonywania zadań publicznych w najlepszy – z punktu widzenia mieszkańców – sposób.

W uzasadnieniu wniosku Rady Miejskiej w Brzezinach nie wykazano jednak, iż istniały możliwości utworzenia powiatu o innym obszarze, lepiej identyfikującego i integrującego społeczność lokalną poprzez siedzibę jego władz oraz nazwę. Nie wskazano także, iż struktury tego innego powiatu zapewniałyby lepszą zdolność wykonywania zadań publicznych, zaś Rada Ministrów nie podjęła żadnych działań umożliwiających powstanie takiego powiatu.

Przytoczone argumenty o charakterze negatywnym nie są zatem dostateczne dla orzeczenia, iż Rada Ministrów naruszyła upoważnienie zawarte w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez to, iż przy tworzeniu powiatu łódzkiego wschodniego nie wykazała się w dostatecznym stopniu dążeniem do możliwie najlepszego spełnienia kryteriów społeczno-gospodarczych i geograficzno-historycznych, o których mowa w art. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Decyzje o utworzeniu powiatów miały charakter polityczny i były wyrazem określonej całościowej koncepcji nowego podziału terytorialnego. Trafność tej koncepcji i sprawność jej praktycznego przeprowadzenia oceniać powinien parlament - gdy chodzi o działania rządu, oraz wyborcy - gdy chodzi o działania większości parlamentarnej. Ingerencja władzy sądowniczej w takie decyzje może natomiast następować tylko w

sytuacjach wyjątkowych, gdy dochodzi do oczywistego naruszenia prawa. Z tych względów uznać należy, że Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by zanegować prawną dopuszczalność utworzenia przez Radę Ministrów Powiatu łódzkiego wschodniego w jego obecnym kształcie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.