

WYROK

z dnia 27 listopada 2000 r.

Sygn. U. 3/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 27 listopada 2000 r. na rozprawie sprawy z połączonych wniosków Rady Gminy Uście Gorlickie oraz Rady Gminy Działdowo, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

I) z wniosku Rady Gminy Uście Gorlickie:

§ 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) z art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552).

II) z wniosku Rady Gminy Działdowo:

§ 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552).

o r z e k a:

1. Paragraf 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266) jest zgodny z art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5a ustawy

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552).

2. Paragraf 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. Nr 110, poz. 1266):

- jest zgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- jest niezgodny z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74; zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552).

Uzasadnienie:

I

1. Rada Gminy Uście Gorlickie, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 7 i art. 32 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów: “w województwie małopolskim w powiecie gorlickim zmienia się granice gminy Ropa przez przyłączenie obszaru wsi Klimkówka z gminy Uście Gorlickie”. Uzasadniając postawiony zarzut wnioskodawca podniósł, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym każdy podział gminy, dokonywany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, winien być poprzedzony obligatoryjnymi konsultacjami społecznymi, których zasady i tryb przeprowadzania określa rada gminy. W ocenie wnioskodawcy, odłączenia wsi Klimkówka od gminy Uście Gorlickie nie poprzedziły tego rodzaju konsultacje, w szczególności zaś rada tej gminy, wyłącznie właściwa do określenia ich zasad i trybu, nie podjęła żadnej uchwały w tym przedmiocie. Zdaniem wnioskodawcy wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami nie spełnia głosowanie w sprawie przynależności wsi Klimkówka, przeprowadzone w trakcie zebrania wiejskiego mieszkańców tej wsi. We wniosku podkreśla się okoliczność, iż na ogólną liczbę 156 mieszkańców wsi uprawnionych do udziału w ewentualnych konsultacjach, w zebraniu 23 maja 1999 r. wzięło udział 97 mieszkańców, z których tylko 50 opowiedziało się za przyłączeniem wsi do gminy Ropa. Zdaniem wnioskodawcy silniejszą moc opiniotwórczą ma protest mieszkańców terenów objętych korektą granic, podpisany przez 83 mieszkańców wsi Klimkówka. Rada Gminy Uście Gorlickie wskazuje również na naruszenia trybu ustanowienia kwestionowanego rozporządzenia, związane z nieprzestrzeganiem wymogów określonych w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartych w piśmie z 30 grudnia 1998 r. Wnioskodawca wskazuje w tym zakresie przede wszystkim na niedochowanie terminu (30 czerwca danego roku) do złożenia stosownego wniosku wraz z dokumentacją. Powyższe naruszenia trybu ustanowienia kwestionowanego przepisu oznaczają w konsekwencji – zdaniem wnioskodawcy – złamanie konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 konstytucji). Rada

Gminy Uście Gorlickie podniosła również, iż nie była informowana o przebiegu prac nad rozporządzeniem, zaś o ostatecznej korekcie granic dowiedziała się z lektury Dziennika Ustaw. W ocenie wnioskodawcy uzasadnia to zarzut złamania zasady równości wobec prawa (art. 32 konstytucji). Ponadto we wniosku podniesiono, że odłączenie wsi Klimkówka (położonej w pobliżu dużego zbiornika wodnego) od gminy Uście Gorlickie stanowić może zagrożenie zdolności wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza w kontekście turystyczno-uzdrowiskowego charakteru tej gminy.

2. Rada Gminy Działdowo, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 konstytucji, zakwestionowała zgodność § 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią zakwestionowanego przepisu: “w województwie warmińsko-mazurskim, w powiecie działdowskim, zmienia się granice gminy o statusie miasta Działdowo przez przyłączenie obszarów: części wsi Burkat o powierzchni 111,39 ha, części wsi Komorniki o powierzchni 9,61 ha oraz części wsi Księży Dwór o powierzchni 36,18 ha z gminy Działdowo”. Istoty niezgodności upatruje wnioskodawca w tym, iż wbrew tytułowi rozporządzenia Rada Ministrów nie dokonała w jego treści ustalenia, lecz jedynie zmiany granic gmin. Oznacza to w konsekwencji, że ostateczne ustalenie granic zostało “subdelegowane” Służbie Geodezyjnej i Kartograficznej, która w ten sposób wkracza w kompetencje ustawowo zastrzeżone na rzecz Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy takie unormowanie stoi w sprzeczności z konstytucyjnym zakazem subdelegowania kompetencji do wydawania rozporządzeń, przewidzianym w art. 92 ust. 2 konstytucji. Wnioskodawca podkreśla jednocześnie, że zaistniała w tym przypadku subdelegacja nie dotyczy elementów wtórnych o charakterze porządkowym, ale samej istoty (*essentialia*) aktu prawotwórczego. Rada Gminy Działdowo wskazuje również na zaistniałe niezgodności liczbowe między danymi dotyczącymi powierzchni niektórych działek, położonych w obszarze wsi Burkat i Księży Dwór, a wielkościami przyjętymi w kwestionowanym § 11 rozporządzenia Rady Ministrów.

3. Biorąc pod uwagę merytoryczny związek zachodzący między przepisami stanowiącymi przedmiot wniosku skierowanego przez Radę Gminy Uście Gorlickie oraz wniosku Rady Gminy Działdowo, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem postanowił o łącznym rozpoznaniu tych spraw pod wspólną sygnaturą U. 3/00.

4. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko wobec zarzutów podniesionych we wnioskach rad gmin w piśmie z 6 czerwca 2000 r. W jego ocenie sprawa ta winna podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Analiza treści zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów skłania bowiem do stwierdzenia, iż nie mają one charakteru normatywnego, stanowiąc jedynie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego brak jest w kwestionowanym rozporządzeniu przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Chociaż więc uregulowanie problematyki granic gmin przybrało formę prawną rozporządzenia, to jednak okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że zaskarżone przepisy nie ustanawiają norm prawnych, tym samym zaś – nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Na wypadek przesądzenia o merytorycznym rozpoznaniu sprawy, Prokurator Generalny odwołał się do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r. (*sygn. K. 10/99*, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 162). Orzeczeniem tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym.

5. Stanowisko wobec wniosków Rad Gmin Uście Gorlickie i Działdowo zajął również Prezes Rady Ministrów. W piśmie z 1 czerwca 2000 r. wyjaśniono, że w odniesieniu do zarzutów Rady Gminy Uście Gorlickie procedura ustanawiania § 5 pkt 2 rozporządzenia nie naruszała obowiązujących przepisów. W ocenie Prezesa Rady Ministrów art. 4 ust. 1 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym ustanawiają dwa odrębne tryby konsultacji z mieszkańcami. Tylko w przypadku konsultacji unormowanych w art. 5a ustawy, konieczna jest uchwała rady gminy określająca tryb i zasady ich przeprowadzania. Natomiast adresatem unormowania art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest Rada Ministrów. Zdaniem tego uczestnika postępowania, rozciągnięcie wymogu podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały dotyczącej trybu i zasad konsultacji mogłoby rodzić niebezpieczeństwo (w razie niepodjęcia uchwały przez radę gminy) uniemożliwienia mieszkańcom wypowiedzenia się na temat planowanych zmian granic. W ocenie Prezesa Rady Ministrów przeprowadzone we wsi Klimkówka konsultacje, wyrażające się zwołaniem na wniosek samych mieszkańców zebrania, uczestnictwem w nim 60% uprawnionych i przeprowadzeniem tajnego głosowania na temat zmiany przynależności wsi, spełniają wymóg określony w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Prezes Rady Ministrów odrzucił także zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazując, że zawarte w tym przepisie wskazania stanowią rodzaj postulatów kierowanych do organu decydującego o zmianie granic gmin, co częstokroć oznacza konieczność godzenia sprzecznych interesów lokalnych. W niniejszym przypadku, zmiana granic nie prowadzi – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – do naruszenia jednorodności układu przestrzennego i komunikacyjnego gmin Uście Gorlickie i Ropa, nie wywiera również ujemnego wpływu na tamtejsze więzi społeczne i gospodarcze. W piśmie Prezesa Rady Ministrów wyrażono również pogląd, iż normatywnym wzorem dla oceny prawidłowości ustanowienia kwestionowanego rozporządzenia nie mogą być wymogi zawarte w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wytyczne te nie stanowią bowiem prawa powszechnie obowiązującego i mają jedynie charakter porządkowy. W odniesieniu do zarzutów sformułowanych we wniosku Rady Gminy Działdowo, Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, iż zmiana granic gmin jest jednocześnie ich ustaleniem. Wyjaśniając procedurę działań poprzedzających wydanie rozporządzenia podkreślił, iż kompetencje służb geodezyjnych i kartograficznych mają charakter ewidencyjny i wynikają wprost z przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego. W ocenie Prezesa Rady Ministrów nie można więc w tym wypadku mówić o jakiegokolwiek subdelegacji, naruszającej art. 92 ust. 2 konstytucji. Jednocześnie w piśmie Prezesa Rady Ministrów stwierdzono, że w związku z błędem rachunkowym wynikającym z odczytu dokumentacji geodezyjnej przygotowanej przez starostwo powiatowe w Działdowie, podjęto już prace nad nowelizacją zakwestionowanego § 11 rozporządzenia Rady Ministrów.

II

Na rozprawie 27 listopada 2000 r. pełnomocnik gminy Uście Gorlickie podtrzymał w całości sformułowane we wniosku stanowisko i wniósł o stwierdzenie niezgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. ze wskazanymi przepisami ustawy i konstytucji. Podkreślił, że Rada Gminy Uście Gorlickie nie podjęła uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, a zatem zebranie wiejskie wsi Klimkówka nie może być uznane za formę konsultacji.

Reprezentujący gminę Działdowo Wójt potrzymał również zarzut niezgodności § 11 kwestionowanego rozporządzenia z przepisami ustawy i konstytucji. Podniósł, że nigdy nie doszło do ustalenia granic odłączonego od gminy terenu, oraz że określenie jedynie wielkości obszaru i do tego z rażącymi błędami rachunkowymi nie czyni zadość wymaganiom ustawy.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów nie zgodził się z tymi zarzutami i podniesioną przez gminy argumentacją. Odnośnie wsi Klimkówka uznał, że zebranie wiejskie mieszkańców oraz uchwała zainteresowanej Rady Gminy Uście Gorlickie, z braku uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, wyczerpuje wymóg konsultacji. Odnośnie wniosku gminy Działdowo uznał za wystarczające jedynie obszarowe określenie odłączonego od gminy terenu, natomiast fizyczne ustalenie granicy – według niego – należy do służby geodezyjnej. Przyznał występowanie błędów rachunkowych w określeniu obszaru oraz fakt, że do czasu rozprawy błędy te nie zostały skorygowane. Wniósł o uznanie obu zaskarżonych przepisów za zgodne z ustawą i konstytucją, ewentualnie o umorzenie postępowania zgodnie z wnioskiem Prokuratora Generalnego.

Reprezentujący Prokuratora Generalnego prokurator Prokuratury Krajowej podtrzymał pisemne stanowisko i wniosek o umorzenie postępowania, ponieważ zakwestionowane przepisy nie mają cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Z ostrożności procesowej wniósł o uznanie zakwestionowanych przepisów za zgodne z ustawą i konstytucją, chociaż brak ustalenia granicy w gminie Działdowo uznał za niewykonanie upoważnienia ustawowego.

III

1. W związku z treścią stanowiska wyrażonego przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 6 czerwca 2000 r., problemem wstępnym wymagającym rozważenia i rozstrzygnięcia jest kwestia dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z prawem zakwestionowanych przez Rady Gmin Uście Gorlickie i Działdowo przepisów rozporządzenia Rady Ministrów. Ich treść jest następująca – § 5 pkt 2 rozporządzenia stanowi: “w powiecie gorlickim zmienia się granice gminy Ropa przez przyłączenie obszaru wsi Klimkówka z gminy Uście Gorlickie”, zaś § 11: “w województwie warmińsko-mazurskim, w powiecie działdowskim, zmienia się granice gminy o statusie miasta Działdowo przez przyłączenie obszarów: części wsi Burkat o powierzchni 111,39 ha, części wsi Komorniki o powierzchni 9,61 ha oraz części wsi Księży Dwór o powierzchni 36,18 ha z gminy Działdowo”.

Analiza treści zaskarżonych przepisów prowadzi Prokuratora Generalnego do wniosku, iż nie wyrażają one norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to zaś jest warunkiem uznania dopuszczalności ich kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. Prokurator Generalny odwołuje się w tej mierze do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnośnie sposobu rozumienia pojęć “akt normatywny” i “norma generalno-abstrakcyjna”. W przeważającej części to odwołanie Prokuratora Generalnego dotyczy orzeczeń Trybunału wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych i ustawowych (*ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym*), tym niemniej zasadne wydaje się przyjęcie, iż tezy tam sformułowane zachowały swoją aktualność w świetle obecnie obowiązujących unormowań dotyczących określenia zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Argumentem w tej mierze może być choćby postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r. (*sygn. U. 7/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 170, s. 919*), w którym bardzo obszernie nawiązano do

treści rozstrzygnięć podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 80- i 90-tych. Już w tym miejscu warto jednak zauważyć, iż również pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów kwestia zastosowania w konkretnych przypadkach formułowanych w doktrynie definicji “norma generalna” i “norma abstrakcyjna” wywoływała liczne kontrowersje. Tytułem przykładu można tu wskazać choćby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r. (*sygn. U. 6/92*, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13, s. 201 i nast.), czy też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 1994 r. (*sygn. U. 5/94*, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 41, s. 119 i nast.). W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowana we wnioskach rad gmin regulacja, nie spełnia przyjmowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów generalności i abstrakcyjności.

Stanowisko to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie wydaje się jednak uzasadnione. Nie ulega wątpliwości, iż właściwość orzecznicza Trybunału wiąże się z kontrolą konstytucyjności, bądź także legalności aktów stanowienia prawa. Pojęcie “przepisy prawa”, jakim operuje ustrojodawca w art. 188 pkt 3 konstytucji, obejmuje swoim zakresem wszystkie akty stanowione przez centralne organy państwowe, które zakwalifikować można jako źródła prawa, a więc ustanawiające dla określonych kategorii adresatów wzorce pewnych zachowań (nakazanych, zakazanych). W tym znaczeniu zwrot “przepisy prawa” koresponduje z terminem “źródła prawa”, zastosowanym w tytule rozdziału III konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że zamieszczenie zakwestionowanych przez rady gmin przepisów w rozporządzeniu Rady Ministrów nie może być uznane za okoliczność nie mającą żadnego znaczenia dla oceny ich treści, właśnie z punktu widzenia “normatywności”. Nie jest to oczywiście okoliczność przesądzająca, wszak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że dla oceny charakteru danego aktu decydujące znaczenie winna mieć analiza jego treści, nie zaś wyłącznie forma prawna. Tym niemniej uznać można, że przyjęciu w przepisie upoważniającym w ustawie o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1) formy rozporządzenia Rady Ministrów dla unormowania materii dotyczących tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz, towarzyszyła pełna świadomość ustawodawcy wyboru formy prawnej “typowej” dla wyrażania unormowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Trzeba w tym zakresie odwołać się również do konsekwencji, jakie dla oceny charakteru prawnego rozporządzenia miało uwzględnienie tej formy aktu prawnego w wyliczeniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zawartym w art. 87 ust. 1 konstytucji. Jedną z tych konsekwencji jest konieczność traktowania rozporządzenia w sposób jednolity, jako formy aktu prawotwórczego, ustanawiającego wzorce zachowań dla określonych (nie ograniczonych jedynie do jednostek podległych organizacyjnie temu kto rozporządzenie wydaje) kategorii adresatów. Dobór takiej formy prawnej przez ustawodawcę może być więc potraktowany jako swoiste domniemanie takiego właśnie charakteru zawartych w rozporządzeniu postanowień.

W świetle dominującego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego “materialnego” podejścia do problemu definiowania aktów normatywnych, przesądzającego znaczenia nabiera jednak analiza treści zakwestionowanych we wnioskach rad gmin postanowień rozporządzenia Rady Ministrów. Nie ulega wątpliwości, że sposób sformułowania treści zaskarżonych przepisów rozporządzenia utrudnia jednoznaczne wyodrębnienie takich ich części, które odpowiadałyby tradycyjnym elementom normy prawnej, tzn. hipotezy (określenie adresata i okoliczności zastosowania) oraz dyspozycji (określenie wzoru powinnego zachowania). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do cechy generalności, w pełni uzasadnione jest przyjęcie, że adresatem regulacji § 5 pkt 2 jak i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie jest

indywidualnie wskazany podmiot, ale ich różne kategorie. Trzeba bowiem podkreślić, iż adresatem zakwestionowanych przepisów nie mogą być jedynie organy państwa powołane do technicznego wprowadzenia w życie uregulowania przewidującego przypisanie określonych obszarów do konkretnych gmin. Za adresatów przepisów § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów winny być uznane wszystkie podmioty prawa (a więc zarówno mieszkańcy przedmiotowych wsi, jak i wszelkie organy i instytucje publiczne), które w zakresie swoich działań (faktycznych czy prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danej wsi do określonej gminy. Trzeba podkreślić, iż niejednoznaczny sposób określenia adresata normy prawnej nie może być przesądzający o odmowie przyznania jej generalnego charakteru. Wskazać w tym miejscu można pogląd J. Wróblewskiego, dla którego nawet wyraźne zastosowanie przez prawodawcę nazwy jednostkowej nie przesądza jeszcze indywidualnego charakteru normy, której adresat jest w ten właśnie sposób opisany (por. J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Seria I, Prawo, Zeszyt 23, s. 6). Autor ten wskazuje również na zachodzącą w pewnych przypadkach konieczność dekodowania adresata danej normy z opisu przedmiotu jej unormowania, a więc właśnie z zakresu zachowań, których będzie ona dotyczyć, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W odniesieniu do problemu oceny abstrakcyjnego charakteru regulacji zakwestionowanych przez rady gmin, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także i pod względem sposobu opisanego powinnego zachowania zaskarżone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów spełniają „materialne” kryterium normatywności. Normatywnej treści zakwestionowanych przepisów nie sposób bowiem ograniczać wyłącznie do samego jedynie „technicznego” wyznaczenia nowych granic gmin. Normy wyrażone w § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie „spełniają się” wyłącznie jednorazowym ich wykonaniem. Zawarte w nich unormowania stanowią część składową podstawy normatywnej (treściowej, proceduralnej, kompetencyjnej) dla podejmowania konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym i konkretnym. Kierując się sformułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazaniem, iż o abstrakcyjności danej normy świadczy to, iż nie „konsumuje” się ona wskutek jednorazowego jej wykonania, należy uznać, że w przypadku zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów do takiego skutku nie dochodzi. Istotnie, przepisy te nie będą już rodziły powinności ponownej ich „technicznej” realizacji, ale jednak nie utracą one swojej normatywnej aktualności, determinując treść rozstrzygnięć podejmowanych w przyszłości także na ich podstawie. Przesądzać będą przede wszystkim o właściwości organów dokonujących aktów stosowania prawa w konkretnych sprawach należących do zakresu zadań „nowych” gmin. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy więc przyjąć, że zakwestionowane normy rodzą w określonych okolicznościach nakaz określonego typu postępowania, wprowadzając nie samoistnie i samodzielnie w oderwaniu od innych unormowań, ale współkształtując treść przyszłych aktów stosowania prawa.

2. Ocena merytorycznej strony wniosków rad gmin wymaga rozdzielenia rozważanej problematyki, co wynika z częściowo odmiennego określenia w nich konstytucyjnego i ustawowego wzorca wskazanego dla kontroli zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów. We wniosku Rady Gminy Uście Gorlickie, jako wzorzec dla kontroli § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów wskazano art. 7 i art. 32 konstytucji oraz art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszorzędne znaczenie mają niewątpliwie zarzuty dotyczące niezgodności z przepisami ustawy, z uzasadnienia wniosku rady gminy wynika bowiem, że problem niekonstytucyjności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów uzasadniany jest przez wnioskodawcę jako konsekwencja niezgodności tego przepisu z unormowaniami ustawy o samorządzie gminnym. Postawione zarzuty dotyczące

niezgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia z ustawą o samorządzie gminnym mają dwojaki charakter. Z jednej strony chodzi w nich o niezgodność o charakterze formalnym, polegającą na naruszeniu nakazanego prawem trybu (art. 4 ust. 1 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym), w jakim doszło do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Z drugiej zaś strony, rada gminy podnosi zarzuty dotyczące naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, formułującym swoiste “wytyczne” dla Rady Ministrów, które winny być respektowane przy kształtowaniu treści rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz. W pierwszym rzędzie rozważenia wymagają zarzuty związane z płaszczyzną formalną (proceduralną) kwestionowanego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów. Ewentualne stwierdzenie naruszenia przewidzianego prawem trybu wydania aktu (w tym przypadku konkretnego jego przepisu) skutkowałoby bowiem koniecznością uznania jego niekonstytucyjności i nielegalności, niezależnie od zarzutów merytorycznych stawianych kwestionowanej regulacji. W tej płaszczyźnie podstawowy zarzut wnioskodawcy związany jest z brakiem przeprowadzenia przewidzianej ustawowo konsultacji z mieszkańcami, która poprzedzałaby wydanie kwestionowanego rozporządzenia. Ocena dochowania przez Radę Ministrów tego elementu procedury stanowienia rozporządzenia wiąże się siłą rzeczy bardziej ze sferą faktów, niż analizą obowiązujących norm, tym niemniej także i w tej płaszczyźnie rozważenia wymagają obowiązujące przepisy ustawowe. W szczególności chodzi bowiem o rozstrzygnięcie problemu relacji zachodzącej między treścią art. 4 ust. 1 *in fine* ustawy o samorządzie gminnym, który ustanawia wymóg przeprowadzenia uprzedniej (wobec wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia) konsultacji z mieszkańcami, a dyspozycją art. 5a tej ustawy, który w ust. 2 przewiduje właściwość rady gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ze zgromadzonych w sprawie materiałów nie wynika bowiem, aby tego rodzaju uchwała została przez wnioskodawcę – Radę Gminy Uście Gorlickie – podjęta. W stanowisku Prezesa Rady Ministrów zaprezentowana została wykładnia wskazanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą, uchwała rady gminy określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji konieczna jest jedynie w przypadkach konsultacji fakultatywnych (“w innych sprawach ważnych dla gminy”), o których mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś w przypadku konsultacji, o których mowa w art. 4 ust. 1 *in fine* tej ustawy. Należy podkreślić, iż nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu generalna ocena zasadności powyższej interpretacji. Uwzględnienie i interpretacja treści wskazanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym podyktowane są wyłącznie koniecznością dokonania oceny, czy w konkretnym badanym przypadku ustanawiania § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów dochowane zostały prawne wymogi procedury, wśród których istotne znaczenie ma uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Wykładnia językowa, jak i systemowa art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym świadczy o intencji ustawodawcy przypisania radzie gminy kompetencji do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji zarówno w przypadkach konsultacji przewidzianych ustawą, jak i konsultacji “fakultatywnych”, przeprowadzanych “w innych sprawach ważnych dla gminy”. Instytucja konsultacji z mieszkańcami, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi niewątpliwie jeden z przypadków konsultacji przewidzianych w ustawie. Tym samym, jej przeprowadzenie również winno być poprzedzone podjęciem przez radę gminy uchwały określającej zasady i tryb takiej konsultacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena zastosowania powyższego mechanizmu w badanym przypadku gminy Uście Gorlickie musi jednak także uwzględniać charakter prawny instytucji, jaką są konsultacje społeczne. Jak to słusznie wskazano w stanowisku Prezesa Rady Ministrów, brak jest (wobec uchylenia mocy obowiązującej

ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum) *de lege lata* aktu prawnego, w którym zawarta byłaby bliższa regulacja instytucji konsultacji. Tym niemniej, nie może budzić zastrzeżeń pogląd o niewiążącym prawnie charakterze wyników przeprowadzonych konsultacji. Rozważając problem dopełnienia w niniejszej sprawie ustawowego wymogu przewidzianego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie można abstrahować od oceny okoliczności świadczących o tym, iż zainteresowana rada gminy nie podjęła żadnych działań zmierzających do zrealizowania kompetencji przewidzianej w tym przepisie. Wręcz odwrotnie, doszło jedynie do podjęcia uchwały (*uchwała Nr VII/61/99 Rady Gminy w Uściu Gorlickim z 28 czerwca 1999 r.*), w której organ stanowiący wspólnoty samorządowej negatywnie wypowiedział się w kwestii planowanej zmiany granic gminy. Przyjęcie stanowiska, iż w takiej sytuacji przeprowadzenie jakichkolwiek konsultacji z mieszkańcami gminy było prawnie niemożliwe, jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nieuprawnione. Oznaczałoby ono bowiem w konsekwencji, iż w takiej sytuacji nie jest również dopuszczalne podjęcie rozstrzygnięcia, które w świetle ustawy poprzedzone winno być przeprowadzeniem konsultacji. Stałoby to w jawnej sprzeczności z samą istotą konsultacji i niewiążącym charakterem jej wyników. Oznaczałoby dalej, iż stosowna – przewidziana w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – uchwała rady gminy przeobraża się w swoistą “proceduralną zgodę” na zrealizowanie przez Radę Ministrów kompetencji przewidzianej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż dokonane ustalenie granic gminy dotyczy w tym przypadku przynależności do gminy jednego sołectwa – wsi Klimkówka, którego władze podjęły działania formalne zmierzające do wyrażenia na ten temat opinii przez jej mieszkańców. O staraniach tych powiadomione zostały władze gminy Uście Gorlickie, zaś członkowie zarządu tej gminy uczestniczyli w zebraniu wiejskim, na którym w tajnym głosowaniu jego uczestnicy większością głosów wypowiedzieli się aprobująco na temat przynależności wsi Klimkówka do gminy Ropa. Ze strony Rady Gminy Uście Gorlickie nie spowodowało to żadnej inicjatywy zmierzającej do uchwalenia zasad i trybu, w jakich mieszkańcy gminy mogliby wypowiedzieć się na temat przyłączenia sołectwa Klimkówka do gminy Ropa. Formą reakcji była jedynie uchwała rady gminy nie wyrażająca zgody na tego rodzaju zmianę. Traktując problem konsultacji z mieszkańcami w sposób “materialny” stwierdzić należy więc, iż w rozważanej sprawie zaistniała pewna forma konsultacji, ograniczona jednak ze względów formalnych do mieszkańców bezpośrednio zainteresowanej wsi. Na ocenę prawidłowości ustanowienia § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów niewątpliwie wpływ mieć muszą jeszcze dwie okoliczności. Po pierwsze, ustawodawca nakłada na rząd obowiązek zapoznania się z wynikami konsultacji społecznych, a więc wprowadza formę demokracji bezpośredniej, która – co już podkreślano – ze swej prawnej natury ma charakter opiniodawczy i niewiążący. Oczywiście, nie sposób wymogu konsultacji traktować wyłącznie w kategoriach formalnych. Wręcz przeciwnie, znaczenia nabiera w tej mierze uzyskanie przez Radę Ministrów wiedzy na temat nastrojów, opinii i oczekiwań mieszkańców odnośnie materii regulowanej w projektowanym rozporządzeniu. W tym kontekście na plan dalszy może zejść kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiadaniu tych opinii. Świadczy o tym także brak jakichkolwiek wskazań ze strony ustawodawcy odnośnie treści uchwały rady gminy w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Okoliczność ta powoduje, że oceniając stopień naruszenia art. 4 ust. 1 *in fine* ustawy trzeba uwzględnić, iż w analizowanej sytuacji doszło jednak do wyrażenia opinii i oczekiwań, zarówno ze strony zainteresowanych mieszkańców wsi Klimkówka, jak i władz gminy. Odpowiada to więc co do kierunku *ratio legis* regulacji zawartej w tym przepisie. Należy ponadto

zauważyć, iż wbrew stanowisku wnioskodawcy prawnym wzorcem służącym ocenie dochowania trybu stanowienia kwestionowanego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów nie mogą być postanowienia zawarte w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 grudnia 1998 r. Niezależnie od oceny charakteru prawnego tego dokumentu, mógłby być on uznany wyłącznie za źródło wewnętrznie obowiązującego prawa, w świetle którego nie można dokonywać oceny legalności rozporządzenia Rady Ministrów, będącego – co już podkreślano – źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Stałoby to w jawnej sprzeczności z treścią art. 93 ust. 3 konstytucji, jednoznacznie zakładającego kontrolę zgodności źródeł o charakterze wewnętrznym z powszechnie obowiązującym prawem.

Przystępując do oceny materialnej płaszczyzny legalności § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów podkreślić należy, iż respektować musi ona specyfikę treści normy wskazanej we wniosku jako ustawowy wzorzec dla kontroli tego przepisu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym “przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu gmin i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych”. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela w związku z tym argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 14 grudnia 1999 r. (*sygn. K. 10/99*, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 162, s. 863-864), a odnoszącą się do analogicznej normy wyrażonej w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.). Trybunał Konstytucyjny podkreślał wówczas, iż przepis ten nie nakłada na Radę Ministrów obowiązku o charakterze bezwzględny, lecz jedynie sprowadzającym się do tego, by w istniejących warunkach faktycznych zrealizowanie kryteriów wskazanych w tym przepisie nastąpiło w możliwie największym stopniu. Względ na nieostry zakres znaczeniowy sformułowań zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jak i towarzyszące temu liczne pozaprawne odniesienia, nie powoduje oczywiście wyłączenia możliwości uczynienia z tego przepisu prawnego wzorca dla kontroli regulacji ustanowionej przez rząd. Kontrola ta uwzględniać musi jednak szeroki zakres swobody politycznej, jaką dysponuje w tej materii Rada Ministrów, swobody weryfikowanej przede wszystkim w płaszczyźnie odpowiedzialności ponoszonej przed parlamentem. Z drugiej zaś strony, na zakres i głębokość kontroli rozstrzygnięć podjętych przez Radę Ministrów wpływać musi silne zdeterminowanie unormowań zawartych w zaskarżonym rozporządzeniu czynnikami faktycznymi, o złożonym społeczno-ekonomicznym charakterze. Problem weryfikowania dokonanej przez Radę Ministrów oceny tych czynników wychodzi już poza zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę powyższe, w pewnym sensie “obiektywne”, uwarunkowania przyjąć należy, że uzasadnienie wniosku Rady Gminy Uście Gorlickie nie dostarcza tego rodzaju argumentów, które jednoznacznie przemawiałyby na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z kryteriami wyrażonymi w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uwzględniając zaś omówioną wyżej specyfikę kontroli zgodności rozporządzenia Rady Ministrów ze wskazanym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, tylko okoliczności niewątpliwie przesądzające złamanie materialnych kryteriów z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, prowadziłyby do obalenia domniemania legalności tego rozporządzenia. Należy przy tym zauważyć, iż przytoczone w uzasadnieniu wniosku Rady Gminy Uście Gorlickie argumenty związane z problemem ewentualnych rozliczeń poczynionych we wsi Kalinówka nakładów inwestycyjnych znajdują się poza zakresem badania Trybunału Konstytucyjnego i jako takie nie wpływają na ocenę legalności kwestionowanego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów. Natomiast orzekanie o zwrocie nakładów poczynionych

przez gminę na terenach, które weszły w skład innej gminy i powiększają majątek tej ostatniej, stanowi sprawę odrębną, rozstrzyganą w innym trybie.

Dokonane powyżej ustalenie, iż § 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów nie narusza art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oznaczać musi w konsekwencji, iż nie doszło tym samym do naruszenia art. 7 konstytucji, nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Odnosnie zarzutu sprzeczności zaskarżonej przez Radę Gminy Uście Gorlickie regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z art. 32 konstytucji, dotyczącym zasady równości, stwierdzić należy, iż art. 32 konstytucji nie jest w związku z niniejszą sprawą przepisem adekwatnym dla kontroli zaskarżonego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów. Z uzasadnienia wniosku wynika bowiem, że Rada Gminy Uście Gorlickie dopatruje się naruszenia zasady równości w dyskryminacyjnym potraktowaniu jej przez organy państwa, projektujące uregulowanie zawarte w rozporządzeniu. Tym samym, wnioskodawca odnosi problem równości do płaszczyzny stosowania prawa, w szczególności norm określających tryb wydawania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ta zaś sfera pozostaje poza zakresem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Sformułowane we wniosku gminy Działdowo zarzuty odnośnie § 11 rozporządzenia koncentrują się na niezgodności tego przepisu z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 92 ust. 2 konstytucji i wymagają odrębnego rozważenia w odniesieniu do każdego ze wskazanych wzorców oceny.

W odniesieniu do problemu niezgodności z ustawą, zarzut zmierza w nieco innym kierunku, niż ten wynikający z treści poprzednio rozważanego wniosku, koncentruje się bowiem na problemie przekroczenia przez Radę Ministrów granic upoważnienia, jakiego udziela jej prawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów upoważniona jest do “tworzenia łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz”. Przyjęta we wniosku Rady Gminy Działdowo interpretacja zakresu upoważnienia Rady Ministrów do wydania rozporządzenia prowadzi wnioskodawcę do konkluzji, iż w zakwestionowanym rozporządzeniu zawarte zostały postanowienia dotyczące nie tyle ustalenia, lecz zmiany granic gmin, co w ocenie rady gminy stanowi wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego.

Trybunał Konstytucyjny podziela zastrzeżenia wnioskodawcy odnośnie metody, jaką Rada Ministrów posłużyła się w treści § 11 rozporządzenia dla ustalenia nowych granic gminy o statusie miasta – Działdowo. Nie negując zasadności interpretacji zaprezentowanej w stanowisku Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z którą w pojęciu “zmiana granic” mieści się jednocześnie ich ustalenie, stwierdzić należy, iż w niniejszej sytuacji do takiego ustalenia właściwie nie doszło. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można bowiem uznać, iż ustalenie granic sprowadzić można wyłącznie do samego tylko wskazania powierzchni obszarów, których zmiana granic winna dotyczyć. Ustaleniu granic przez Radę Ministrów towarzyszyć powinno także ich konieczne doprecyzowanie, które do minimum ograniczy margines dowolności w działaniach instytucji i służb geodezyjnych powołanych ustawowo do następnych działań faktycznych, związanych z określeniem nowego ich przebiegu. Należy podkreślić, iż nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie w tej mierze optymalnego sposobu, w jakim prawodawca mógłby dokonać takiego dookreślenia nowego kształtu granic (np. w postaci załącznika czy aneksu zawierającego ich opis, bądź mapę). W badanym przypadku stwierdzić jednak należy, iż operowanie w zaskarżonym przepisie rozporządzenia Rady Ministrów jedynie wartościami liczbowymi, związanymi z powierzchnią części nieruchomości położonych w

poszczególnych wsiach, bez jakiegokolwiek ich “zindywidualizowania” nie może być uznane za prawidłowe wykonanie delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Negatywna ocena legalności § 11 rozporządzenia Rady Ministrów pogłębiona być musi z uwagi na zarzut – potwierdzony w treści stanowiska Prezesa Rady Ministrów – wystąpienia błędów matematycznych (nie skorygowanych do dnia wydania niniejszego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny) w określeniu powierzchni obszarów, których granice ulegają zmianie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niebezpieczeństwo zaistnienia tego rodzaju niezgodności liczbowych dodatkowo przemawia na rzecz krytycznej oceny metody regulacji przyjętej w treści zaskarżonego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów. Choć więc samoistnie oceniana okoliczność wystąpienia matematycznych błędów w treści § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie prowadziłyby do stwierdzenia jego niezgodności ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli, tym niemniej – biorąc pod uwagę omówioną już wyżej wadliwość zaskarżonego przepisu – dodatkowo rzutuje ona na negatywną ocenę sposobu wykonania przez Radę Ministrów upoważnienia z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela natomiast zarzutu wnioskodawcy odnośnie niezgodności § 11 kwestionowanego rozporządzenia także z art. 92 ust. 2 konstytucji. Art. 92 ust. 2 konstytucji zakazuje bowiem subdelegacji swoich kompetencji przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia – innemu organowi. W szczególności nie są taką subdelegacją kompetencje innych organów państwa – służb geodezyjnych upoważnionych z mocy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) do technicznego wytyczenia granicy na podstawie generalnego jej ustalenia w rozporządzeniu. Kompetencje służb geodezyjnych mają charakter samodzielny i wynikają wprost z ustawy, a nie z kwestionowanego rozporządzenia. Działania tych organów mają więc charakter pochodny i następczy wobec rozstrzygnięcia o ustaleniu granic, zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ustalenie granic, jak wykazano to wyżej, winno być doprecyzowane, aby ograniczyć margines dowolności w ich technicznym wytyczeniu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

