UCHWAŁA NR XIV/97/2025
RADY GMINY KLESZCZÓW

z dnia 27 marca 2025 r.

w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zmiany granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 4 ust. 2, art. 4a ust. 1 oraz art. 4b ust. 1 pkt. 1, 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940) oraz §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, z wnioskiem w sprawie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie zmiany granic administracyjnych pomiędzy gminą Kleszczów a gminą Bełchatów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2059,4597 ha z obszaru gminy Bełchatów.

§ 2. Treść wniosku, o którym mowa w § 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kleszczów.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Kleszczów

Michał Rejniak

Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XIV/97/2025
Rady Gminy Kleszczów
z dnia 27 marca 2025 r.

Kleszczów, dnia ……..marca 2025 r.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

za pośrednictwem

Wojewody Łódzkiego

Wnioskodawca: **Rada Gminy Kleszczów**

WNIOSEK

o dokonanie zmiany granic administracyjnych pomiędzy gminą Kleszczów a gminą Bełchatów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2059,4597 ha z obszaru gminy Bełchatów.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 4 ust. 2, art. 4a ust. 1 oraz art. 4b ust. 1 pkt. 1, 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940) oraz §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310) **Rada Gminy Kleszczów** wnosi o dokonanie zmiany granic administracyjnych pomiędzy gminą Kleszczów a gminą Bełchatów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2059,4597 ha z obszaru gminy Bełchatów.

Przewodniczący Rady Gminy Kleszczów

Michał Rejniak

Uzasadnienie wniosku

Rada Gminy Kleszczów wnosi o dokonanie zmiany granic administracyjnych pomiędzy gminą Kleszczów a gminą Bełchatów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2059,4597 ha z obszaru gminy Bełchatów.

Rada Gminy Kleszczów, będąca wyrazicielem woli zarówno środowiska samorządowego, jak i ogółu mieszkańców – czego potwierdzeniem są wyniki przeprowadzonych w styczniu 2025 roku konsultacji społecznych – wnioskuje tym samym o pilną konieczność uszanowania konstytucyjnych zapisów, a więc wartości nadrzędnych w demokratycznym państwie prawa oraz o przywrócenie zaufania obywateli do instytucji państwa polskiego.

Kwestie objęte niniejszym wnioskiem zasługują na wnikliwą analizę, która nie będzie miarodajna bez osadzenia jej w kontekście historyczno-politycznym. Dlatego warto w tym miejscu przypomnieć, że przeprowadzony w grudniu 2021 roku przez rząd ówczesnego Premiera, Pana Mateusza Morawieckiego, podział gminy Kleszczów i przejęcie części należących do tej gminy terenów przez sąsiednią jednostkę samorządu terytorialnego (Gminę Bełchatów) dokonany został w sposób urągający nie tylko idei samorządności i współpracy między władzami poszczególnych gmin, ale też jaskrawo naruszający interes społeczny wielu tysięcy mieszkańców gminy Kleszczów - rzecz w demokratycznym państwie nie do zaakceptowania.

Zgodnie z argumentacją przyjętą przez inicjatorów podziału gminy Kleszczów, a w efekcie i wykonawców błędnej decyzji administracyjnej z 2021 roku, u jej genezy leżało zapewnienie sprawiedliwości społecznej, a w szczególności sprawiedliwej dystrybucji środków finansowych, konkretnie – wpływów podatkowych z działalności miejscowego koncernu paliwowo-energetycznego. Jednak w powszechnym odczuciu ciąg zdarzeń, które doprowadziły do „rozbioru Kleszczowa" wskazuje bezdyskusyjnie, że przedmiotową decyzję podjęto wskutek politycznych targów, i wynikała ona nie z potrzeby dbałości o społeczeństwo, a z sejmowej arytmetyki. Rządząca ówcześnie partia potrzebowała „szabel", by zagwarantować sobie przewagę w głosowaniach.
Tereny gminy Kleszczów, których dotyczy niniejszy wniosek, stały się zatem walutą. Obręb Wola Grzymalina stał się kartą przetargową, którą rzucono na stół – jednocześnie szafując takimi pojęciami jak sprawiedliwość społeczna czy wyrównywanie szans. W efekcie gmina Kleszczów padła łupem politycznego szabru.

Czy można bowiem inaczej określić te wydarzenia?

Przypomnijmy, pierwszy wniosek naszych sąsiadów o zmianę granic pojawił się już w 2018 roku. Ówczesna Rada Ministrów rok później – w roku wyborczym - zaopiniowała go negatywnie. Zaproponowała też dialog pomiędzy samorządami – i Gmina Kleszczów odpowiedziała na tę propozycję konkretnymi działaniami. Kleszczów utworzył „Solidarnościowy Fundusz Rozwoju Lokalnego", w ramach którego przekazał część swoich dochodów kilkunastu okolicznym gminom – wysokość tego funduszu to 12,5 miliona złotych rocznie. Kleszczowski samorząd zadeklarował jednocześnie, że po dwóch latach kwota ta zostanie zwiększona o 100% - do 25 milionów złotych. Takie działania były odpowiedzią na sugestię Rady Ministrów, która wskazała, że *„wymienione jednostki powinny podjąć działania zmierzające do wypracowania porozumienia w zakresie proponowanych zmian…"*. Solidarnościowy Fundusz Rozwoju Lokalnego działał dwa lata i w tym czasie żadna z gmin korzystających z kleszczowskich pieniędzy nie zgłaszała uwag, ani propozycji zmian do funduszu. We wspólnym stanowisku zarządów Związku Gmin Wiejskich RP oraz Związku Miast Polskich z 2021 roku przeczytamy, że *„…dzięki tej nie kwestionowanej przez organy nadzoru czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji inicjatywie od 2020 roku udaje się skutecznie wspierać gminy i powiaty objęte SFRL w realizacji ich zadań własnych"*.

Stanowisko to wyrażone zostało jako reakcja na medialne wystąpienia Wojewody Łódzkiego, Pana Tobiasza Bocheńskiego. Piastujący stanowisko z rekomendacji Prawa i Sprawiedliwości urzędnik poinformował we wrześniu 2021 roku, że skorzystał z przysługującego mu prawa i skierował do Rady Ministrów wniosek o zmianę granic gmin Kleszczów i Bełchatów. Odnosząc się do negatywnej decyzji sprzed dwóch lat wojewoda Bocheński stwierdził, że *„Wtedy rada ministrów nie zdecydowała się na zmianę granic Kleszczowa na rzecz gm. Bełchatów, ponieważ gm. Kleszczów zobowiązała się do stworzenia mechanizmu dzielenia się dochodami i środkami finansowymi z innymi gminami, które również są poszkodowane przez fakt istnienia kopalni. Niestety, te zobowiązania w takim stopniu, w jakim zostały zawarte, nie zostały wypełnione i nie można powiedzieć, iż od roku 2019 nastąpił sprawiedliwy podział tych środków"*.

To stanowisko wojewody nijak ma się do zgodnego głosu dwunastu najbardziej zainteresowanych samorządowców z gmin objętych pomocą z gminy Kleszczów. Beneficjenci kleszczowskiego wsparcia stali bowiem na zgoła odmiennym stanowisku niż nominat PiS, Tobiasz Bocheński – czego zresztą dali wyraz, pisząc do niego: *„Gmina Kleszczów w IV kwartale roku 2019 zaprosiła nas do konsultacji w sprawie uruchomienia przez nią Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego (SFRL). 20 grudnia pod porozumieniem ustalającym zasady korzystania ze środków pomocowych z tegoż funduszu podpisało się łącznie 12 samorządów z powiatów bełchatowskiego, pajęczańskiego oraz radomszczańskiego: tj. gminy Bełchatów, Dobryszyce, Drużbice, Kluki, Lgota Wielka, Rusiec,*

Szczerców

i Sulmierzyce, gminy miejsko-wiejskie Kamieńsk i Zelów, gmina miejska Bełchatów oraz Powiat Bełchatowski. (...) Z finansowego wsparcia SFRL (nazywanego też „Janosikowe Plus") korzystamy począwszy od roku 2020. Do funduszu trafiają środki z budżetu Gminy Kleszczów, stanowiące równowartość 25 proc. kwoty „Janosikowego", płaconego przez tę gminę (...). W oparciu o nasze dotychczasowe doświadczenia z pracy samorządowej oraz na podstawie blisko dwuletniej praktyki partycypowania w pomocowych środkach przyznawanych przez Gminę Kleszczów chcemy podkreślić, że to solidarnościowe źródło wsparcia, jakim jest SFRL Gminy Kleszczów funkcjonuje niezwykle sprawnie, nie wymagając przechodzenia długotrwałych procedur. Głównym kryterium decydującym o przyznaniu środków jest ich przeznaczenie na zadania własne samorządu - beneficjenta. Niezwykle ważną kwestią, która leżała u podstaw stworzenia tego funduszu jest fakt, iż wsparcie trafia przede wszystkim do samorządowych wspólnot, sąsiadujących bezpośrednio z gminą Kleszczów, a więc do tych, które w największym stopniu odczuwają uciążliwości związane z działalnością odkrywkowej Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów oraz Elektrowni Bełchatów. Kwota wsparcia, które otrzymują gminy z powiatu bełchatowskiego nie sąsiadujące z gminą Kleszczów została proporcjonalnie obniżona. (...) Stanowczo postulujemy utrzymanie w dotychczasowym kształcie istniejącego Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego wprowadzonego przez Gminę Kleszczów. W naszym przekonaniu może on stanowić godne naśladowania przez inne, zamożniejsze samorządy rozwiązanie, służące zrównoważeniu rozwoju obszaru sąsiadujących z sobą gmin".

Skąd więc ta wrześniowa ofensywa wojewody i jego inicjatywa? Uważni obserwatorzy życia politycznego nie mogą pominąć wydarzeń, które działy się w poprzedzających wrzesień miesiącach letnich. Wtedy to, na przełomie czerwca i lipca, z klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości odeszli Zbigniew Girzyński, Arkadiusz Czartoryski i posłanka z Bełchatowa - Małgorzata Janowska. PiS utraciło sejmową większość. Chwilowo, bo cała trójka szybko dokonała politycznego powrotu, a sama pani Poseł Małgorzata Janowska powrót ten okrasiła podwyżką pensji na zajmowanym stanowisku w bełchatowskiej Elektrowni. Jak donosiły media: *„Małgorzata Janowska – posłanka znana z ocalenia sejmowej większości dla PiS w jednym z kryzysowych dla tej partii momentów – przed tym "ratunkiem" zarabiała w kontrolowanej przez Skarb Państwa spółce 210 tys. zł rocznie. Obecnie ta kwota wynosi 380 tys. zł."* (https://wiadomosci.onet.pl/lodz/ocalila-wiekszosc-pis-w-sejmie-jej-pensja-skoczyla-prawie-dwa-razy/1v93s1v).

Z kronikarskiego obowiązku należy dodać, że po tym spektakularnym powrocie posłanki do klubu PiS i „uratowaniu większości sejmowej", krystalizuje się stanowisko wyrażane przez wojewodę łódzkiego, a niecałe sześć miesięcy później rozbiór gminy Kleszczów staje się faktem. Rząd przystaje na zmianę granic, o którą od 2017 roku zabiegała Małgorzata Janowska.

Demokratyczne państwo prawa nie może działać w ten sposób. W instytucjach władzy nie mogą zapadać decyzje będące wynikiem szantażu czy nacisków, wynikających z partykularnych interesów. Samorząd Gminy Kleszczów szanuje prawo, respektuje postanowienia formalne i w dobrej wierze odpowiedział na zalecenia Rady Ministrów. Z własnej woli stworzył narzędzie, będące gwarantem sprawiedliwej dystrybucji środków pomocowych – w wielkości zaakceptowanej przez wszystkie partycypujące w nim strony.
Na marginesie dodać należy, że kwota wsparcia dla samorządów obiecanego przez gminę Bełchatów w 2025 roku to jedynie…15,4 miliona złotych. Ustaleniu jej wysokości towarzyszyły publiczne dyskusje, pełne obaw ze strony przedstawicieli gmin i Powiatu bełchatowskiego (vide – sesja Rady Powiatu bełchatowskiego z listopada 2024). **Tymczasem, gdyby Rada Ministrów za inspiracją wojewody Tobiasza Bocheńskiego i przy lobbingu Małgorzaty Janowskiej nie przeprowadziła zmian granic, beneficjenci otrzymaliby dziś pomoc z gminy Kleszczów w wysokości przynajmniej 25 milionów złotych. Pomoc prawie dziesięć milionów większą.** Wsparcie w wysokości znanej już w momencie jesiennego konstruowania przyszłorocznych budżetów; pomoc określoną formalnym dokumentem, a nie zależną od woli wójta.

To *resume* procesu wydania omawianej decyzji wydaje się Wnioskodawcy niezbędne do uwypuklenia patologii, do jakiej doszło w przedmiotowej sprawie w drugiej połowie 2021 roku. Wprowadzono bowiem do obiegu prawnego decyzję, co do której – o czym w dalszej części uzasadnienia powiemy szerzej – poważne zastrzeżenia zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. RPO podniósł aż dwa zarzuty, wskazując na niezgodność rozporządzenia Rady Ministrów z ustawą o samorządzie oraz niekonstytucyjność jego poszczególnych zapisów. Złożony przez Gminę Kleszczów wniosek do Trybunału Konstytucyjnego podnosi, że rządowe rozporządzenie jest obciążone wadą postępowania; sprawa od trzech lat czeka na rozstrzygnięcie, a biorąc pod uwagę tempo w jakim mielą żarna sprawiedliwości w tej konkretnej instytucji, może poczekać jeszcze długo.

Tego czasu nie ma jednak poszkodowana kleszczowska społeczność, ani samorząd gminy Kleszczów, który nawet w obliczu krzywdzącej decyzji administracyjnej nie uchyla się od wspierania finansowo gmin, powiatów i instytucji publicznych. Taka była bowiem od zawsze misja dobrowolnie przyjęta przez kolejnych włodarzy gminy. Na finansową pomoc mogły liczyć samorządy w potrzebie, rzetelnie odprowadzane też były należne „daniny" rządowe. Dość powiedzieć, że kwota przekazana w ramach tzw. „janosikowego" to ponad 900 milionów złotych, niemal tyle samo Kleszczów wpłacił na rzecz Wojewódzkiego Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, milionowe dotacje przekazano na rzecz lokalnych samorządów, pomoc dla szpitali w całym regionie łódzkim również liczona jest w dziesiątkach milionów złotych, a i poszkodowani w ubiegłorocznej powodzi otrzymali wsparcie z Kleszczowa – pół miliona złotych przekazano na remont mostu w jednej z miejscowości

w gminie Kłodzko. W świetle tego oraz użytych wcześniej przykładów argumenty stojące za okrojeniem gminy Kleszczów na rzecz sąsiada są wyjątkowo krzywdzące.

W tej sprawie istotne jest jednak również to, że nie wolno tak ważkich decyzji sprowadzać jedynie do wymiaru finansowego. Konstytucja RP w zakresie podziału terytorialnego mówi jasno: musi on uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Żaden z tych aspektów, w odniesieniu do mieszkańców gminy Kleszczów, nie został uszanowany.
Wycięcie z Gminy Kleszczów najbardziej uprzemysłowionej, zainwestowanej i dochodowej pod względem podatkowym części nie znajduje uzasadnienia w wartościach chronionych – tożsamości i podmiotowości. Przejrzyste zasady rozliczeń finansowych pokazują, że taki kierunek zmiany granic nie jest motywowany żadnymi merytorycznymi przesłankami o charakterze demograficznym, kulturowym, historycznym czy gospodarczym.

Reasumując, niniejszy wniosek powinien być przyczynkiem do naprawienia błędnych decyzji oraz przywrócenia poprzedniego biegu granic gminy Kleszczów - zgodnie z wolą jej mieszkańców oraz obowiązującą literą prawa.
Takie rozstrzygnięcie pozwoli na przywrócenie Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego Gminy Kleszczów w proponowanej przed laty, a nawet większej wysokości, z pożytkiem nie tylko dla Powiatu bełchatowskiego, ale całego regionu łódzkiego. To nie pusta obietnica, a odpowiedzialna deklaracja obecnego samorządu Gminy Kleszczów.

20 marca 2025 Rada Gminy Bełchatów podjęła uchwałę, w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów. Czytamy w niej, że *„Rada Gminy Bełchatów negatywnie opiniuje zmianę granic pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, polegających na włączeniu w granice gminy Kleszczów obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina.”*. W uzasadnieniu pada szereg zarzutów formułowanych odnośnie do procedury wszczętej przez gminę Kleszczów, wybiórczo przytaczane są też fakty z przeszłości. Gmina Bełchatów wskazuje, że to Wojewoda Łódzki złożył w 2021 roku wniosek o zmianę granic i że *„Podnosił on wówczas, iż Gmina Kleszczów nie wywiązała się ze zobowiązań, poczynionych w 2019 roku wobec sąsiednich samorządów.”*.
Wykazaliśmy, że te twierdzenia nie mają pokrycia w faktach. Zadaniem Wnioskodawcy nie jest też badanie pobudek takiego, a nie innego postępowania byłego wojewody, Pana Tobiasza Bocheńskiego. Przytoczono jednak fakty, które dają obraz sytuacji politycznej, w której te decyzje zapadały.

Ta sprawa to po prostu bardzo wyrazisty i wymagający natychmiastowej naprawy delikt prawny – o co samorząd gminy Kleszczów wnioskuje do Rady Ministrów za pośrednictwem Pani Wojewody Doroty Ryl.

I. Treść proponowanej zmiany wraz z uzasadnieniem

1. Uwarunkowania prawne

Na mocy § 1. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r., poz. 2444) z dniem 1 stycznia 2022 r. ustalono w województwie łódzkim w powiecie bełchatowskim granice gminy Bełchatów i gminy Kleszczów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów.

Jak wskazano w uzasadnieniu w.w. rozporządzenia, był to drugi wniosek gminy Bełchatów o zmianę granic obrębu Wola Grzymalina, gdyż w 2019 r. Rada Gminy Bełchatów złożyła w zakresie przedmiotowej zmiany granic pierwszy wniosek. Pierwsza próba zmiany granic Gminy Kleszczów, będąca wynikiem inicjatywy poseł Małgorzaty Janowskiej (PiS) oraz ówczesnego wójta gminy Bełchatów Pana Kamila Ładziaka, zgłoszona została w lipcu 2018 roku. W lipcu 2019 r. Rada Ministrów po zapoznaniu się z przedstawionymi argumentami uznała za zasadne pozostawienie dotychczasowego przebiegu granicy pomiędzy gminami Kleszczów Bełchatów. Rada Ministrów odmawiając zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów wskazała m.in., iż jednostki samorządu terytorialnego tj. Gmina Kleszczów oraz Gmina Bełchatów powinny podjąć działania zmierzające do wypracowania porozumienia w zakresie proponowanych zmian.

W dniu 2 maja 2022 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Gminy Kleszczów o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz o stwierdzenie niezgodności § 1 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz przepisami ustawowymi.

W dniu 24 stycznia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o nadaniu wnioskowi dalszego biegu, co było konsekwencją ustalenia, że wniosek został złożony przez uprawniony podmiot, spełnia wymagania przewidziane w art. 47 i 48 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie jest bezzasadny, a także zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania Gminy Kleszczów.

W dniu 14 lutego 2023 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Pani Julia Przyłębska zawiadomiła o przekazaniu wniosku Rady Gminy Kleszczów do rozpoznania przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, podając jednocześnie sygnaturę sprawy K 6/23 (na etapie badania wstępnego sprawa miała sygnaturę Tw 2/22).

W dniu 16 marca 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Pan Marcin Wąsek przystąpił do sprawy w charakterze uczestnika postępowania, popierając jednocześnie stanowisko Rady Gminy Kleszczów wyrażone we wniosku z dnia 2 maja 2022 r. Na dzień złożenia niniejszego wniosku o zmianę granic nie została wyterminowana rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W dniu 17 grudnia 2024 roku Rada Gminy Kleszczów podjęła Uchwałę Nr XI/67/2024 w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów. W § 1 ust. 1. w.w. uchwały czytamy, że Rada Gminy Kleszczów wnioskuje do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, których przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów. Na moment podjęcia ww. uchwały powierzchnia jednostki ewidencyjnej 100102_2.0042-Wola Grzymalina wynosiła 2061,59 ha, zaś obecnie wynosi 2059,4597 ha.

2. Podstawowe dane dotyczące Gminy Kleszczów

Gmina Kleszczów jest gminą wiejską zlokalizowaną w centralnej Polsce, w województwie łódzkim, na terenie powiatu bełchatowskiego. Przez gminę nie przebiegają drogi krajowe ani wojewódzkie. Odległości drogowe do najbliższych węzłów – powiązań z głównymi drogami krajowymi wynoszą:

- do Kamieńska – 16 km,
- do Bełchatowa – stolicy powiatu – 25 km,
- do węzła „Łask" (droga ekspresowa S8 relacji Warszawa-Wrocław) – 60 km.
- do Łodzi – stolicy województwa – 80 km.

Administracyjnie gmina Kleszczów podzielona jest na 10 jednostek pomocniczych – sołectw, są to: Żłobnica, Antoniówka, Czyżów, Dębina, Kamień, Kleszczów, Rogowiec, Wolica, Łuszczanowice, Łękińsko.

Gmina sąsiaduje z:

- gminami powiatu bełchatowskiego: gminą wiejską Bełchatów, gminą Kluki oraz gminą Szczerców,
- gminami powiatu radomszczańskiego: gminą Dobryszyce, gminą Kamieńsk, gminą Lgota Wielka,
- gminą Sulmierzyce z powiatu pajęczańskiego.

Obszar ten jest silnie ze sobą powiązany gospodarczo z uwagi na obecność odkrywkowej Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów i Elektrowni Bełchatów (obecnie stanowiących oddziały PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.), które są największymi zakładami pracy w regionie.

Powierzchnia gminy wynosi 104 km2 (10442 ha), z czego 30,91% (3228 ha) stanowią tereny zabudowane i zurbanizowane, około 46,31% (4836 ha) stanowią użytki rolne, a 22,25% lasy (2323 ha).

Specyfika gminy Kleszczów ma również przełożenie na strukturę użytkowania gruntów, która znacznie różni się od większości gmin w Polsce. Własność Gminy stanowi zaledwie ok. 6,16% gruntów (643 ha). Gminne zbiorcze zestawienie danych dotyczących gruntów wg stanu na dzień 1 stycznia 2025 r.:

- osoby fizyczne – 3027 ha (28,99%),
- spółdzielnie – 128 ha (1,23%),
- kościoły i związki wyznaniowe – 13 ha (0,12%),
- spółki prawa handlowego – 135 ha (1,87%),
- spółki Skarbu Państwa 6162 (59,01%),

- powiaty i związki powiatów – 56 ha (0,54%),
- inne podmioty ewidencyjne – 213 ha (2,04%).

Obszary górnicze na terenie gminy Kleszczów zajmują około 800-900 ha.

Odkrywka Pola Bełchatów ma długość 8,5 km, a w najszerszym miejscu jej szerokość osiąga 3,25 km. Głębokość odkrywki wynosi 310 m.*

PGE uzyskała przedłużenie koncesji na kopaliny stałe wyrobiska Pole Bełchatów do 31.12.2026 roku, na Pole Szczerców do 17.09.2038 roku. *

W części północnej gminy występuje koncentracja zabudowy przemysłowej, związanej przede wszystkim z obsługą kopalni węgla brunatnego oraz elektrowni, a także z działalnością licznych firm w strefie przemysłowej. W tej części nie występuje niemalże zabudowa mieszkaniowa, wyjątek stanowią trzy wsie (Rogowiec, Kamień i Stefanowizna). Swoisty naturalny bufor i filtr oddzielający strefę mieszkaniową od negatywnych oddziaływań związanych z działalnością przemysłową, stanowią lasy otaczające kompleks przemysłowy, składowisko popiołów oraz strefę przemysłową w Bogumiłowie.

W południowej części gminy dominuje funkcja mieszkaniowa, uzupełniona kompleksami leśnymi oraz terenami rolniczymi. Na terenie gminy przeważa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, miejscami uzupełniona zabudową zagrodową oraz na granicy Kleszczowa i Łuszczanowic zabudową wielorodzinną. Dodatkowymi elementami obecnymi w południowej części gminy są magazyny i zespoły zabudowań zlokalizowane w strefach przemysłowych w Kleszczowie i Żłobnicy.

Wyraźny podział przestrzenny gminy i rozdzielenie funkcji gospodarczo-przemysłowej od funkcji mieszkaniowo-rekreacyjnej sprzyja kształtowaniu ładu przestrzennego w gminie, jednak rola władz lokalnych w tym zakresie powinna być aktywna. Gmina posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zaktualizowane w 2023 roku.

* https://www.pgi.gov.pl/psg-1/psg-2/informacja-i-szkolenia/wiadomosci-surowcowe/10423-czy-wiecie-ze-wegiel-brunatny.html

3. Obręb geodezyjny Wola Grzymalina

Uzasadniając proponowaną zmianę granic należy zauważyć, że Wola Grzymalina to obręb nierozerwalnie związany z historią gminy Kleszczów. Już w okresie międzywojennym znajdował się w granicach gminy Kleszczów, która do powiatu bełchatowskiego została włączona dopiero na początku lat 70-tych.

W dniu 5 grudnia 2024 roku w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego pod pozycją 10331 zgodnie z przepisem art. 24a ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r., poz. 1151 ze zm.) ukazała się informacja Starosty Bełchatowskiego o możliwości złożenia w terminie 30 dni od dnia ukazania się informacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego zarzutów do projektu operatu opisowo – kartograficznego opracowanego w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Wola Grzymalina gminy Bełchatów, powiat bełchatowski, woj. łódzkie, który podlegał wyłożeniu. Jak wskazano w informacji Starosty Bełchatowskiego do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, w sprawie rozstrzygnięcia zarzutów, w stosunku do gruntów, budynków lub lokali, których dotyczą zarzuty, dane ujawnione w operacie opisowo - kartograficznym nie są wiążące, co oznacza, że w dalszym ciągu dla obrębu Wola Grzymalina obowiązuje powierzchnia 2061,59 ha. Z kolei zarzuty zgłoszone po upływie 30 dni od ogłoszenia informacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego należy traktować jako wnioski o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Tym samym Rada Gminy Kleszczów w treści przywołanej uchwały podała prawidłową wielkość obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, który na ten czas wynosił 2061,59 ha. W wykonaniu podjętej uchwały Wójt Gminy Kleszczów w dniu 3 stycznia 2025 r. wydał Zarządzenie Nr 0050.1.2025 w sprawie przeprowadzenia ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów. Konsultacje były prowadzone w dniach od 7 stycznia 2025 roku do 21 stycznia 2025 roku, co zostało opisane w dalszej części wniosku.

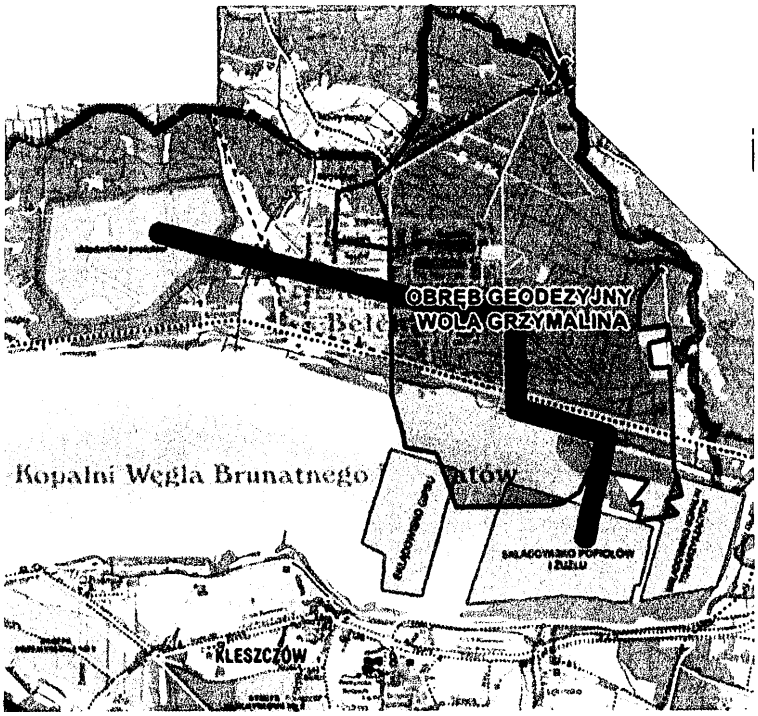
4. Argumenty za przywróceniem obrębu Wola Grzymalina do granic administracyjnych Gminy Kleszczów

a) Przywrócenie tożsamości i spójności terytorialnej

Na potrzeby właściwej argumentacji składanego dokumentu Wnioskodawca odwoła się w tym miejscu do przygotowanego na zlecenie Gminy Kleszczów wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, przygotowanego przez kancelarię prawną Ziemski&Partners. Jej założyciel, nieżyjący już dr hab. Krystian Ziemski, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (wybitny specjalista prawa administracyjnego, odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski) formułując zarzuty w stosunku do postanowienia Rady Ministrów z grudnia 2021 roku w sprawie granic obu gmin, zwrócił uwagę na *„brak uwzględnienia przez Radę Ministrów (...) lokalnego interesu publicznego Gminy Kleszczów*
w postaci tożsamości i spójności terytorialnej tej gminy wynikającej z wieloletnich procesów
o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, a który jednoznacznie przemawia za nieprzeprowadzaniem zmiany przebiegu granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów.
Związki funkcjonalne obu ww. gmin z obszarem włączonym do Gminy ***Bełchatów przemawiały w sposób bezsprzeczny*** *za jego pozostawieniem w granicach Gminy Kleszczów.*

Obszar włączony do Gminy Bełchatów to obszar, na którym zlokalizowana jest Elektrownia Bełchatów, a który tworzył (a właściwie tworzy nadal) funkcjonalnie powiązany układ przestrzenny z terenami Gminy Kleszczów, w szczególności z obszarem, na którym zlokalizowana jest Kopalnia Bełchatów, a także z obszarem, na którym zlokalizowane jest składowisko popiołów Lubień stanowiąc łącznie zwarty przestrzenie kompleks gospodarczy. Gmina Bełchatów nie była i nie jest (w części sprzed zmiany granic) przestrzennie powiązana z obszarem włączonym w jej granice, lecz przeciwnie - ***pozostaje od niego oddzielona naturalną granicą, którą tworzy rozległy kompleks leśny i płynąca granicą obu gmin rzeka Widawka, która na długości ponad 7 km oddziela obie gminy.***

Obszar włączony w granice .Gminy Bełchatów pozostał przy tym w istotnym stopniu zależny od infrastruktury pozostawionej w granicach Gminy Kleszczów, w szczególności od instalacji odpopielania i składowiska popiołu zapewniającego unieszkodliwianie odpadów z Elektrowni Bełchatów. Zmiana przebiegu granic gmin spowodowała przy tym rozczłonkowanie części instalacji, służących celom produkcyjnym Elektrowni Bełchatów. Sieć rurociągów i pomp, służących do transportowania odpadów paleniskowych w znacznej części pozostaje bowiem poza obrębem Wola Grzymalina, co obrazuje poniższa grafika:



Przeprowadzona zmiana terytorialna doprowadziła w konsekwencji do mechanicznego, a przy tym pozornego podzielenia zwartego obszaru gospodarczego - prowadząc do poważnej dysfunkcjonalności istniejącego kompleksu, co świadczy jednoznacznie (bez konieczności dodatkowego dowodzenia) o naruszeniu przy wydawaniu zaskarżonych przepisów wymogu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju w sposób gwarantującyjednorodność przestrzenną gmin i uwzględniający istniejące funkcjonalne więzi gospodarcze w terenie obejmowanym zmianą terytorialną.

Obszar, na którym zlokalizowana jest Elektrownia Bełchatów tworzy nadal funkcjonalnie powiązany układ przestrzenny z nieobjętymi zmianą terytorialną obszarami Gminy Kleszczów, w szczególności z obszarem na którym zlokalizowana jest Kopalnia Bełchatów, a także z obszarem, na którym zlokalizowane jest składowisko popiołów Lubień.

Wpływ funkcjonowania Elektrowni na strukturę przestrzenną i osadniczą Gminy Kleszczów na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci był zasadniczy. Elektrownia rozpoczęła swą działalność w latach 70. ubiegłego wieku. Z uwagi na znacznie słabiej rozwiniętą wtenczas wiedzę techniczną i bardziej ograniczony dostęp do nowoczesnych rozwiązań technologicznych stosowanych w krajach „świata zachodniego" jedynym sposobem zmniejszenia uciążliwości Elektrowni na otoczenie było wtenczas rozrzedzanie emitowanych przez nią zanieczyszczeń, co skutkowało dużym wpływem środowiskowym Elektrowni na otaczającą ją tereny w pierwszych kilkudziesięciu latach jej funkcjonowania, odczuwalnych przez mieszkańców Gminy do dnia dzisiejszego.

Do podstawowych konsekwencji wieloletniego funkcjonowania w Gminie Kleszczów Elektrowni Bełchatów zaliczyć należy, w szczególności:

- *utratę terenów rolniczych i leśnych (wyłączenie aż 1/3 powierzchni gminy z produkcji rolnej i wykorzystania gospodarczego),*
- *zmianę struktury osadniczej gminy,*
- *obniżenie walorów krajobrazowych wielkopowierzchniowego obszaru z uwagi na fakt, że obiekty składające się na kompleks elektrowni wykazują cechy dominanty przestrzennej,*
- *zmniejszenie możliwości rekreacyjnego wykorzystania części obszarów,*
- *zmniejszenie dostępu do wody dla potrzeb konsumpcyjnych z uwagi na jej wykorzystywanie na cele technologiczne,*
- *zanieczyszczenie powietrza i związane z nim pogorszenie warunków bytowych miejscowej ludności,*
- *zubożenie różnorodności fauny i flory*

Lokalizacja Elektrowni Bełchatów w części północnej Gminy Kleszczów w latach 70. ubiegłego wieku przesądziła bezdyskusyjnie o kierunkach zagospodarowania tych terenów, dla których Gmina musiała wypracować kierunki odpowiadające uwarunkowaniom gospodarczym i środowiskowym jej funkcjonowania, a także o kierunkach zagospodarowania innych terenów Gminy, gdzie możliwa była realizacja funkcji wykluczonych na terenach znajdujących się w sąsiedztwie Elektrowni.

Na konieczność dostosowania struktury przestrzennej Gminy do funkcjonowania na jej terytorium działalności wydobywczo-energetycznej kluczowe znaczenie miała naturalnie również lokalizacja w jej centralnym pasie Kopalni Bełchatów. Z uwagi na wspomniane już powiązania gospodarcze Kopalni i Elektrowni, konieczne było takie zorganizowanie przestrzeni w Gminie, by ich działalność mogła być realizowana w oczekiwanych warunkach koherencji.

Konsekwencją, wieloletniego współfunkcjonowania na terenie Gminy Kleszczów Kopalni i Elektrowni są w szczególności:

- *duże rozproszenie ludności gminy przy niskiej gęstości zaludnienia, które wymagają wzmożonych nakładów finansowych na realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej (np. skutkuje ono wyższymi cenami jednostkowymi za obsługę wodociągów i kanalizacji),*

- *niekorzystne zjawiska środowiskowe, takie jak: obniżenie poziomu wód gruntowych i powstanie leja depresyjnego, osiadanie powierzchni ziemi na skutek odwodnienia, usychanie roślinności, pylenie i hałas, występowanie wstrząsów sejsmicznych, zapylenie popiołem ze składowisk umieszczonych w zwałowisku wewnętrznym kopalni odkrywkowej, które również wymagają ponadstandardowych nakładów finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, przyrody, gospodarki wodnej i ochrony zdrowia ludzkiego.*

W aspekcie historycznym, szczególnie dotkliwe dla funkcjonowania Gminy były niewątpliwie procesy demograficzne związane z funkcjonowaniem na jej obszarze Elektrowni i Kopalni. Od momentu uruchomienia na terenie Gminy kompleksu wydobywczo-energetycznego liczba ludności Gminy stopniowo spadała. Z mapy gminy znikały kolejne miejscowości: Piaski, Wola Grzymalina, Kuców, Faustynów, Folwark, znaczna część Rogowca. Po roku 2000 wysiedlone zostały dwie kolejne miejscowości - Karolów i Bogumiłów - położone w sąsiedztwie pierwszego ze składowisk popiołów, użytkowanych przez Elektrownię Bełchatów.

Gmina Kleszczów przez lata podejmowała szereg działań przeciwdziałających wyludnieniu jej terytorium tworząc infrastrukturę rekompensującą mieszkańcom negatywne oddziaływanie na warunki bytowe zlokalizowanego w jej granicach kompleksu wydobywczo-paliwowego. Gmina poczyniła ponadstandardowe w skali kraju nakłady na sieć wodociągową i kanalizacyjną, sieć telekomunikacyjną, infrastrukturę drogową, programy oświatowe i społeczne. Aktywność ta przyniosła z czasem wymierne efekty w postaci stopniowego wzrostu liczby mieszkańców gminy notowanym od 1995 r.

Obecnie liczba mieszkańców Gminy Kleszczów wynosi ponad 6 tysięcy (obecnie to już niemal tysiąc osób więcej – przyp. Wnioskodawcy). *Podkreślić jednak trzeba, że z uwagi na fakt, że terytorium Gminy Kleszczów przedzielone jest w części centralnej wielkopowierzchniową odkrywką wyrobiska Pola Bełchatów, zajmującej wraz z terenami użytkowanymi gospodarczo przez Kopalnię, prawie 30% Gminy, jej cechą charakterystyczną jest - nieporównywalne z innymi gminami w kraju - rozproszenie sieci osadniczej, które, jak już wspomniano, generuje znacznie wyższe koszty w zakresie obsługi mieszkańców, aniżeli w gminach o równomiernie lub względnie równomiernie rozmieszczonej zabudowie mieszkaniowej.*

W związku z funkcjonowaniem w Gminie Kleszczów kompleksu przemysłowo - energetycznego jej władze podejmowały szereg działań mających na celu stworzenie warunków przyjaznych inwestycjom gospodarczym m.in. celem stworzenia zaplecza kadrowego dla przemysłu zorganizowano w sposób kierunkowy system oświaty w Gminie, w tym utworzono Technikum

Nowoczesnych Technologii kształcące techników mechatroników, jak również automatyków.

Gmina Kleszczów poczyniła również znaczne nakłady inwestycyjne na zapewnienie dla funkcjonującego w jej obrębie obszaru przemysłowo-usługowego adekwatnej infrastruktury komunalnej m.in. udzieliła dotacji w kwocie 1 mln zł na remont 2,3 kilometrowego odcinka drogi powiatowej Nr 1902E prowadzącego od miejscowości Słok Młyn na zaplecze Elektrowni Bełchatów oraz dokonała modernizacji dróg dojazdowych do terenów bocznicy kolejowej w Rogowcu.

Wyżej wskazane procesy historyczne, potwierdzają, że zlokalizowanie na terenie Gminy obszaru Elektrowni Bełchatów ***w sposób trwały*** *ukształtowało układ osadniczy i przestrzenny Gminy Kleszczów, wyznaczyło kierunki rozwoju Gminy oraz zaważyło na wykształceniu silnych powiązań społeczno-gospodarczych wspólnoty gminnej z obszarem Elektrowni, a z czasem również z tworzonym wokół niej obszarem przemysłowym z sektorów pokrewnych do działalności Elektrowni.*

Brak uwzględnienia przy podejmowaniu zaskarżonych przepisów ww. więzi funkcjonalnych łączących obszar włączony do Gminy Bełchatów z Gminą Kleszczów stanowi o rażącym naruszeniu przez Radę Ministrów obowiązku kształtowania ustroju terytorialnego z poszanowaniem wskazanych więzi.

Odłączenie od Gminy Kleszczów obszaru, na którym zlokalizowana jest gminna strefa przemysłowa wraz z Elektrownią, zostało przeprowadzone również ***w sposób całkowicie pomijający istotny wpływ tej decyzji legislacyjnej na zdolność wykonywania zadań publicznych przez Gminę Kleszczów.*** *Gmina utraciła istotną, stałą część swoich dochodów podatkowych* ***bez równoczesnej zmiany zakresu spoczywających na niej zadań publicznych,*** *które z uwagi na jej specyfikę rodzą - jak już wskazano - ponadstandardowe w skali kraju potrzeby budżetowe.*

W świetle przepisów Konstytucji RP, skutków utraty źródeł dochodów własnych przez gminę, której terytorium ulega pomniejszeniu, ***nie można rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat jej bieżącej sytuacji finansowej,*** *lecz zmian w zakresie spoczywających na niej zadań, nie tylko tych, które zmiana terytorialna bezpośrednio wywołuje, ale także tych, które prognozowane są w przyszłości i wymagają zapewnienia gminie, której terytorium podlega zmniejszeniu, adekwatnej do nich zdolności ich realizacji, czego Rada Ministrów wydając zaskarżone przepisy również nie uczyniła.*

Gmina Kleszczów nadal odpowiada za zadania związane z obsługą obszaru włączonego do Gminy Bełchatów oraz za zadania związane z redukcją jego uciążliwości środowiskowych.

Nie bez znaczenia dla oceny dokonanej zmiany terytorialnej pozostaje także fakt, że w niedalekiej przyszłości, wpływy budżetowe związane ze zlokalizowaniem na terenie Gminy Kleszczów odkrywki węgla brunatnego będą drastycznie spadać w związku z wyeksploatowaniem złóż kopalin. Oznaczać to będzie konieczność ***przeznaczenia dodatkowych środków budżetowych*** *na działania związane z rekultywacją pokopalnianych terenów i ze zwalczaniem nieuchronnego bezrobocia w Gminie, przy niezmienionych wysokich kosztach bieżącego zaspakajania zbiorowych potrzeb mieszkańców wynikających z silnie rozproszonej struktury osadniczej.* ***Zabezpieczeniu finansowemu Gminy przed tymi zjawiskami służyć miał konsekwentnie realizowany od lat przez jej władze program rozwoju stref przemysłowych,*** *spośród których najbardziej zainwestowaną w efekcie wieloletnich, usilnych i skutecznych starań Gminy, odłączono od niej dla poprawienia bieżącej sytuacji finansowej gminy sąsiedniej.*

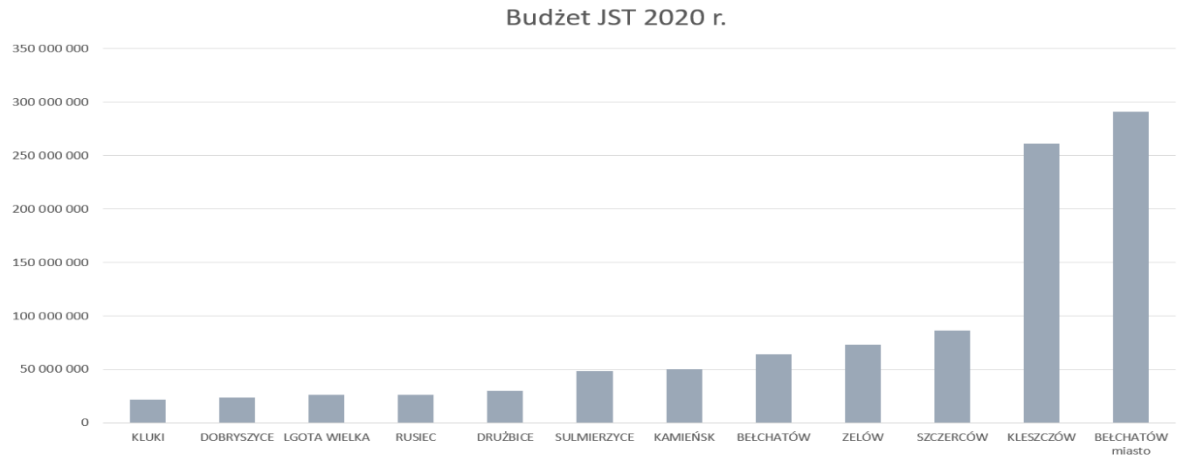
Reasumując, struktura przestrzenna Gminy Kleszczów przed dokonaną zmianą gwarantowała jej optymalną zdolność do realizowania przez nią zadań publicznych, zwłaszcza wobec wyzwań, jakie stoją przed Gminą w perspektywie najbliższych kilkunastu lat związanych z wygaszeniem działalności Kopalni Bełchatów".

Podsumowując tę część rozważań Wnioskodawca pragnie jedynie podkreślić aktualność spostrzeżeń i ocen poczynionych przez ś.p. prof. Krystiana Ziemskiego.

b) Wznowienie SFRL GK w nowej formule i zwiększonej kwocie (ok. 30 mln zł rocznie)

Solidarnościowy Fundusz Rozwoju Lokalnego (SFRL) powstał z inicjatywy Gminy Kleszczów w grudniu 2019 r. Stosowną uchwałę Rady Gminy Kleszczów poprzedziły konsultacje z 12 samorządami, które SFRL miał objąć, a następnie podpisanie listu intencyjnego. W pierwszym roku funkcjonowania funduszu z zarezerwowanej dla jego beneficjentów kwoty 12,72 mln zł wykorzystano ponad 10 mln zł. W roku 2021 kwota zabezpieczona w budżecie Gminy Kleszczów na SFRL wynosiła 12,33 mln zł.

Zaprzestanie prowadzenia przez Gminę Kleszczów Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego w wymierny sposób dotknęło kilkanaście samorządów z powiatów bełchatowskiego, radomszczańskiego oraz pajęczańskiego.
Dane za rok 2020 pokazują, jak ważną rolę odgrywały środki pozyskane z niego przez gminy w procesie realizacji inwestycji. **Średnio 32 proc. wydatków majątkowych beneficjentów SFRL za rok 2020 finansowane było z tego źródła.** W dwóch gminach wskaźnik ten wyniósł ponad połowę (56 proc. i 62 proc.).



W ocenie ówczesnych beneficjentów, SFRL „*pozwolił na zwiększenie środków, które przeznaczamy na gminne inwestycje. Dzięki klarownej konstrukcji umożliwia z wyprzedzeniem planowanie kolejnych przedsięwzięć. Utrata przez Gminę Kleszczów znaczących wpływów do budżetu, generowanych obecnie przez firmy działające w obrębie geodezyjnym Wola Grzymalina, może spowodować likwidację Solidarnościowego Funduszu”* - to obawa wyrażona we wspólnym stanowisku, przyjętym przez przedstawicieli gmin i miast, korzystających dotąd z „Janosikowego Plus” (bo taką nazwę zyskał Fundusz).

Na potrzeby innych samorządów w Polsce gmina Kleszczów odprowadziła:

- w latach 2002-2024 - **ponad 986,8 mln zł z tytułu „Janosikowego”**,
- w latach 2002-2024 – **819,2 mln zł do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi,**
- w latach 2010-2024 – **42,5 mln zł jako pomoc** na likwidację szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych oraz wsparcie na inwestycje,
- w latach 2010-2024 Gmina Kleszczów udzieliła podmiotom leczniczym z regionu łódzkiego **dotacji na zakup sprzętu i aparatury medycznej - łącznie ponad 20 mln zł.**

Inne (choć nie bezpośrednie) formy wsparcia, udzielanego przez Gminę Kleszczów, z których korzyści odnosiły sąsiednie samorządy oraz ich społeczności to:

- **finansowanie przebudowy i utrzymania dróg powiatowych** (119,6 mln zł wydane na ten cel w latach 2010-2024), dzięki czemu zaoszczędzone środki powiat mógł przeznaczyć na inwestowanie na terenie pozostałych gmin,
- uruchomienie i prowadzenie przez Gminę Kleszczów **dwóch szkół ponadpodstawowych**, w których 65% proc. uczniów – dane na koniec 2024 r. - stanowią osoby spoza gminy Kleszczów (Technikum Nowoczesnych Technologii w Kleszczowie należy do ścisłej czołówki najlepszych techników w Polsce),
- dofinansowanie zakupu pojazdów na wyposażenie Komendy Powiatowej Policji w Bełchatowie oraz Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Bełchatowie.

Wnioskodawca pragnie też zwrócić uwagę, że Gmina Kleszczów posiada porozumienie z Powiatem Bełchatowskim, na mocy którego przejęła na siebie koszty utrzymania dróg powiatowych na swoim terenie – to jedyny przypadek w powiecie, gdzie gmina samodzielnie utrzymuje nie swoje drogi.

Istotną wydaje się być złożona w tym miejscu deklaracja samorządu gminy Kleszczów, reprezentowanego przez wójta Dariusza Michałka oraz Radnych Rady Gminy Kleszczów kadencji 2024 – 2029 o zamiarze reaktywacji SFRL. Po przywróceniu pierwotnego przebiegu granic, fundusz ten zasilany będzie corocznie środkami w wysokości 20% dochodów pochodzących z podatków od gruntów, budynków i budowli od podatników z obrębu Wola Grzymalina oraz dodatkowo z tożsamych podatków, wpływających do gminy Kleszczów z PGE GiEK S.A. Oddział KWB Bełchatów.

Zastosowanie powyższego mechanizmu sprawi, że SFRL GK już w roku 2026 zasilony zostanie kwotą około 30 milionów złotych, z czego 85% przeznaczonych będzie na wsparcie JST (w tym Urzędu Marszałkowskiego oraz Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi), a 15% zasili placówki ochrony zdrowia województwa łódzkiego.

Ta deklaracja stanowi więc rozwinięcie pierwotnego założenia co do wysokości SFRL GK (12,5 mln w latach 2020 i 2021 oraz 25 mln od roku 2022) i jest nieporównywalnie większe od pieniędzy przekazywanych przez gminę Bełchatów w ramach środków pomocowych z tego samorządu. To dobitny dowód na brak logiki w poprzedniej decyzji Rady Ministrów, która – co zostało już bezspornie wykazane – dokonując okrojenia gminy Kleszczów na rzecz jednej, konkretnej gminy (Bełchatów) pozbawiła pozostałe samorządy możliwości pozyskania wsparcia o 10 milionów większego w każdym roku funkcjonowania SFRL GK.

Przypomnijmy, gmina Bełchatów na rok 2025 ustanowiła wsparcie dla JST w wysokości 15,4 mln, a wysokość dotacji na poszczególne samorządy ich włodarze poznali dopiero lutym 2025. Wspomniany brak logiki jedynie częściowo wytłumaczyć można zakulisowymi, politycznymi zabiegami byłej poseł Małgorzaty Janowskiej, która – co stanowi istotny element całej historii - po zakończeniu przygody z polskim parlamentem oraz utracie dyrektorskiej posady w Elektrowni Bełchatów, realizuje się teraz zawodowo w Gminnym Ośrodku Kultury i Sportu Gminy Bełchatów.

c) **Infrastruktura i środki na wypełnienie założeń Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego**

Reforma samorządowa uczyniła z gminy Kleszczów rzeczywistego gospodarza własnej ziemi. Spowodowała, że gmina stała się terytorium odpowiadającym ustawowym kryteriom, tj. wspólnotą samorządową, na którą składa się ogół mieszkańców zamieszkałych na danym terytorium, zintegrowanych społecznie i zdolnych do samoorganizacji dla wspólnych celów oraz mających wspólną świadomość społeczną. W pierwszych latach samorządności zapewnienie bezpieczeństwa prawnego umożliwiło gminie Kleszczów realizację powierzonych sobie zadań i działań, w ramach swoich kompetencji. W ślad za tym następowały zmiany prowadzące do rozwoju dziedzin alternatywnych dla branży górniczej i energetycznej, którym poświęcona została znaczna część strategii rozwoju gminy Kleszczów do roku 2015. Odpowiedzialność samorządu gminy Kleszczów za dalszy rozwój tego regionu polegała na przemyślanych decyzjach inwestycyjnych.

Decyzją samorządu wybudowano nowe sieci podziemne, a także drogi i ciągi pieszo-jezdne. Poszukiwano inwestorów, gotowych do lokalizacji firm na terenie naszej gminy, przygotowując dla nich jak najbardziej przyjazne warunki do zainwestowania. Jednym z istotnych atutów dla firm rozpoczynających działalność w kleszczowskich strefach przemysłowych był i jest dostęp do tańszej energii elektrycznej. Zaopatrzenie w tańszy prąd stało się możliwe w momencie powstania w 2000 r. spółki będącej dzierżawcą zbudowanych przez gminę sieci energetycznych oraz stacji transformatorowych. Dzięki zgodzie Elektrowni Bełchatów oraz odpowiednim planom budowy infrastruktury technicznej Gmina Kleszczów podłączyła swoją linię energetyczną do rozdzielni 110kV, zasilanej bezpośrednio z bloku energetycznego nr 12. Dzięki temu na terenach przemysłowych do dziś funkcjonują firmy związane z takimi branżami jak odlewnia i walcownia aluminium, produkcja paliw syntetycznych z bioetanolu, produkcja profili stalowych i aluminiowych, obróbka elementów wytłaczanych z blachy przeznaczonych głównie dla przemysłu motoryzacyjnego, informatycznego, medycznego, a także do urządzeń klimatyzacyjno-wentylacyjnych, a także wiele innych.

Największym wyzwaniem najbliższych lat w południowej części Regionu Łódzkiego, wyzwaniem którego zbagatelizowanie wywoła trudne do oszacowania skutki napięć społecznych, będzie transformacja energetyczna - zmiana podejścia do energetyki opartej na węglu, wynikająca z przyjętej przez Unię Europejską strategii zrównoważonego rozwoju. Decyzje UE dotyczące dekarbonizacji w państwach członkowskich spowodowały narzucenie_Polsce szybszego niż to wcześniej zakładano tempa uzyskania neutralności klimatycznej. Sytuacja taka stała się źródłem wielkiego zaniepokojenia i obaw mieszkańców tych regionów, o których kondycji gospodarczej i statusie materialnym mieszkańców w największym stopniu decyduje sektor wydobywczy oraz energetyka konwencjonalna. Taka sytuacja ma właśnie miejsce w południowej części Regionu Łódzkiego, gdzie efektem procesu

dekarbonizacji i transformacji energetycznej będzie szybsze niż zakładano wygaszenie działalności Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów oraz Elektrowni Bełchatów. W poważnym stopniu dotknie to mieszkańców kilku powiatów, z powiatem bełchatowskim na czele.

Wielkość obszaru, który odczuje wpływ tych procesów została opisana w Terytorialnym Planie Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego. Jak czytamy w dokumencie: *„Jako najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji w Łódzkiem wskazano 35 gmin z podreg. piotrkowskiego i sieradzkiego o pow. 3667 km² (20% obszaru woj.), zamieszkane przez 416,6 tys. os. (17% mieszk. woj.).* ***W gospodarce OT dominuje sektor górniczo-energetyczny.*** *KWB i ELB (PGE GiEK) oraz spółki świadczące usługi wsparcia są łącznie największym pracodawcą na OT i w woj. Wg PGE S.A. w 2020 r. w KWB pracowało 4631 os. (78% ogółu pracujących w górnictwie i branży wydobywczej w woj.) i 2899 os. w ELB (30% ogółu zatrudnionych w woj. w produkcji i zaopatrywaniu w energię, gaz i ciepłą wodę). W spółkach zależnych od PGE pracowało 5,5 tys. os.*
Ograniczanie wydobycia węgla obniży zatrudnienie w KWB i ELB o 40,4% z 7530 do 4485 os. w 2030 r. Wśród pracowników 74,5% to osoby 45+.

Ostateczna liczba osób tracących pracę i wymagających przekwalifikowania zależeć będzie m.in. od decyzji biznesowych, w tym tempa zamykania odkrywek i sposobu przeznaczenia obsz. pogórniczych pod kątem tworzenia nowych miejsc pracy.
PGE GiEK poza miejscami pracy wnosi ***znaczące środki na rzecz jst*** *OT z podatków i opłat, w tym od nieruch., za korzystanie ze środow., PIT i CIT. (..) W wyniku znacznego ograniczenia wydobycia węgla i produkcji energii do 2030 r.* ***przewiduje się duży spadek wpływów do budżetów gmin, pow. i woj.*** *z podatków i opłat PGE, co może* ***spowolnić rozwój gospodarczy OT****. Brak perspektyw znalezienia pracy może skutkować* ***wzrostem migracji****,* ***szczególnie osób młodych*** *pogłębiając depopulację OT, a lokalna społeczność może być krytyczna do zmian, o ile nie zostaną zaangażowane odpowiednie środki finansowe, które ograniczą negatywne skutki transformacji.*
Transformacja gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej wpłynie ***na zmianę profilu gospodarczego OT*** *i jego większą dywersyfikację. Słabo zdywersyfikowana gospodarka OT daje małe możliwości podjęcia satysfakcjonującej pracy poza sektorem górniczo-energetycznym. Dla rozwoju OT kluczowe będzie zwiększenie poziomu przedsiębiorczości, efektywniejsze wykorzystanie zasobów własnych, w tym m.in. obiektów i terenów pogórniczych pod nową działalność, wykorzystanie potencjału IOB do transferu innowacji, inkubacji nowych przedsiębiorstw.*
Najważniejsze ***społeczne skutki*** *procesu transformacji to* ***pogorszenie się sytuacji na rynku pracy*** *wynikające z ograniczenia miejsc pracy w sektorach górniczym, energetycznym i okołogórniczych oraz* ***konieczność przekwalifikowania*** *części pracowników i* ***zdobycia przez nich nowych kompetencji zawodowych****.*

Skutki transformacji, w przypadku braku wdrożenia TPST, najbardziej odczują mieszkańcy OT, ***zwiększy się stopa bezrobocia i poziom ubóstwa,*** *a słabo zdywersyfikowana gospodarka nie zapewni możliwości podjęcia satysfakcjonującej pracy. Zaangażowanie środków krajowych i europejskich, w tym przede wszystkim FST, będzie szansą na stworzenie nowych miejsc pracy."*

W opinii Wnioskodawcy skutki wieloletniej monokultury przemysłowej regionu bełchatowskiego wymagają pilnych działań naprawczych, do których samorząd gminy Kleszczów jest przygotowany już teraz.

Gmina Kleszczów stworzyła i tworzy podstawy do tego, by przyszłość tego regionu nie była uzależniona jedynie od zasobów węgla brunatnego. Samorząd Gminy Kleszczów w odpowiednim czasie zainwestował w rozwój kleszczowskich sfer przemysłowych. Pozyskał grunty pod tereny inwestycyjne i przeprowadził ich kompleksowe uzbrojenie, co roku powiększając infrastrukturę techniczną, służącą do obsługi firm działających w strefach przemysłowych.

Zgodnie z przyjętym przez Zarząd Województwa Terytorialnym Planem Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego - jedną z kluczowych metod łagodzenia skutków głębokiej transformacji gospodarczej tzw. Obszaru Transformacji oraz „*dla dywersyfikacji gospodarki niezbędny będzie dalszy rozwój stref aktywności gospodarczej."*
Gmina Kleszczów już teraz posiada takich stref cztery (w Kleszczowie, Rogowcu, Bogumiłowie i Żłobnicy), które zarządzane są przez Fundację Rozwoju Gminy Kleszczów. Działające tu obecnie firmy zatrudniają kilka tys. osób. Jednym z najprostszych sposobów na stosunkowo szybkie stworzenie licznych nowych miejsc pracy, które zastąpią miejsca redukowane w oddziałach oraz spółkach zależnych od PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. jest wykorzystanie potencjału Kleszczowskich Stref Przemysłowych. **Są to zwarte pod względem przestrzennym obszary inwestycyjne, uzbrojone w niezbędną infrastrukturę i sieć komunikacyjną.** Jednym z kolejnych atutów Kleszczowskich Stref Przemysłowych jest ich zasilanie poprzez linię kablową 110 kV oraz trzy będące własnością Gminy Kleszczów stacje elektroenergetyczne, a także zbudowane przez gminę na ich potrzeby ujęcia wody oraz oczyszczalnie ścieków – **a więc cała infrastruktura, której brakuje w gminie Bełchatów pomimo deklaracji władz tego samorządu, zawartych w „Memorandum w sprawie zmiany granic administracyjnych gminy Bełchatów poprzez włączenie do jej obszaru terenów położonych w obrębie geodezyjnym Wola Grzymalina, gmina Kleszczów" o szybkim powołaniu do życia stref przemysłowych w tejże gminie. Zamierzenia te do tej pory nie wyszły poza słowne deklaracje wójta gminy Bełchatów.**

Przy inwestycyjnym zaangażowaniu Gminy Kleszczów możliwy będzie w ciągu kliku lat wzrost produktywności tych stref, a także znalezienie sposobów wykorzystania budynków warsztatowych, magazynowych czy biurowych, wyłączanych z działalności przez PGE GiEK S.A.

Niezależnie od istniejących już i w pełni przygotowanych do eksploatacji stref przemysłowych, gmina Kleszczów prowadzi aktywne działania w zakresie ich rozbudowy i uatrakcyjnienia posiadanej oferty inwestycyjnej.

Wyrazem tego jest z jednej strony własne działanie Gminy Kleszczów, polegające na budowie bocznicy towarowej w Bogumiłowie, a z drugiej uczestnictwo w realizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego projekcie „Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 24 na odcinku Piotrków Trybunalski - Bełchatów z wydłużeniem do Bogumiłowa". To pierwsze, samodzielne działanie kleszczowskiego samorządu w Bogumiłowie pochłonie 25-30 milionów złotych, pochodzących w całości z budżetu gminy. Powstanie tej bocznicy stanowić ma – w zamyśle naszego samorządu – atut przy pozyskiwaniu nowych inwestorów, tworzących kolejne miejsca pracy, co jest ściśle związane z przywoływaną wcześniej koniecznością dywersyfikacji źródeł zatrudnienia w regionie.

Szacunkowa wartość kwalifikująca się do wsparcia Programu Kolej + wynosi 661,7 mln zł netto. Samorządy uczestniczące w projekcie na podstawie umowy z 13.11.2023 r. oraz aneksu do tej umowy z dnia 18.05.2022 roku zadeklarowały udział finansowy:

- Województwo Łódzkie 38,175 mln zł (38,5%)
- Miasto Bełchatów 30,8 mln zł (30,8%)
- Gmina Bełchatów 5 mln zł (5%)
- Gmina Wola Krzysztoporska 1 mln zł (1%)
- **Gmina Kleszczów 24,48 mln zł (24,7% - co stanowi pięciokrotność wkładu gminy Bełchatów).**

Gmina zakłada także możliwość potencjalnego przejęcia terenu od PGE i budowę nowej strefy przemysłowej Kleszczów 5.0, o powierzchni około 500 ha, zlokalizowanej na terenie obecnej odkrywki Bełchatów. Nowa strefa szacunkowo będzie miejscem gdzie powstanie kolejnych nawet kilka tysięcy miejsc pracy. Strefa ze względu na specyficzne usytuowanie przeznaczona będzie na badania, rozwój i produkcję w kierunku nowych technologii. Tereny te leżą obecnie na obszarze Gminy Kleszczów i Gminy Bełchatów - warunkiem utworzenia nowej strefy, jej uzbrojenia i przystosowania do eksploatacji jest to, aby obszar nią objęty znalazł się w całości na terenie Gminy Kleszczów.

Istotne w kontekście tych założeń jest sfinalizowanie projektu i budowa tzw. „drogi przez wkop", która w sposób istotny skróci przejazd trasą Bełchatów – Kleszczów. Niewątpliwym walorem tego rozwiązania jest również umożliwienie sprawnego dojazdu do znajdujących się w kleszczowskich

strefach przemysłowych zakładów pracy, z którego korzystać mogli będą mieszkańcy całego regionu bełchatowskiego.

Gmina Kleszczów, od lat będąca symbolem dynamicznego rozwoju i skutecznego zarządzania, już teraz odgrywa kluczową rolę w procesie transformacji energetycznej. Właśnie tutaj powstają innowacyjne rozwiązania, które wyznaczają kierunek zmian dla całego regionu. **Kleszczów jako lider tych przemian, stał się inicjatorem i sercem Klastra Obszaru Nowej Energii (ONE)** – unikalnej platformy współpracy samorządów, przedsiębiorców i instytucji badawczych, której celem jest wspierania rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na odnawialnych źródłach energii.
Klaster ONE to nie tylko przestrzeń do współpracy, ale realny mechanizm wspierający proces transformacji regionu. Dzięki strategicznemu zaangażowaniu samorządów oraz kluczowych partnerów, takich jak Fundacja Rozwoju Gminy Kleszczów czy środowiska naukowe.

W Kleszczowie wdrażane są innowacyjne technologie, które pozwolą na efektywne wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, rozwój systemów inteligentnego zarządzania energią, magazynowania oraz produkcji zielonego wodoru**. Szczególne znaczenie ma tutaj Obszar Przyspieszonego Rozwoju OZE (OPRO), który umożliwi realizację projektów w sektorze odnawialnej energetyki w uproszczonym trybie administracyjnym, przyspieszając inwestycje i zwiększając ich skalę.**

Już dziś w regionie funkcjonują zaawansowane instalacje OZE, a potencjał dalszego rozwoju jest ogromny. Klaster ONE koncentruje się na tworzeniu nowoczesnej infrastruktury, która nie tylko wesprze lokalnych przedsiębiorców lecz także uczyni cały region wzorcowym modelem niskoemisyjnej transformacji. Kleszczów pełni tu rolę nie tylko gospodarza, ale przede wszystkim także inicjatora zmian, wyznaczając standardy dla innych samorządów i postulując rozwiązania, które mogą być adaptowane na szerszą skalę.

Dzięki synergii sektora samorządowego i publicznego oraz konsekwentnym działaniom, Kleszczów i cały region bełchatowski mają szansę stać się centrum nowoczesnej energetyki w Polsce. To właśnie tutaj, poprzez połączenie innowacyjnych technologii, sprzyjającego otoczenia inwestycyjnego i ambitnych wizji rozwoju, kształtuje się przyszłość polskiej transformacji energetycznej.

W tym miejscu należy również podkreślić, że Gmina Kleszczów posiada obecnie największy potencjał do przyjęcia nowych inwestorów. W oparciu o lata doświadczeń w zakresie procedur i postępowań, koniecznych do uruchamiania budowy nowych zakładów i doprowadzenia do granicy działek inwestycyjnych mediów o parametrach wymaganych przez inwestora, **jesteśmy w stanie w sposób wymierny i natychmiastowy pomóc w realizacji Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego**.

Aby temu sprostać niezbędne jest utrzymanie dotychczasowej skali inwestycji infrastrukturalnych i komunalnych w gminie Kleszczów. **Nie będzie to jednak możliwe bez wnioskowanej zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów.**

Podsumowując, Wnioskodawca pragnie jeszcze raz przytoczyć rozważania prof. Krystiana Ziemskiego, który zauważa: „Mając na względzie wyżej poczynione uwagi, dokonana zmiana terytorialna stoi w sposób oczywisty w opozycji do konstytucyjnego warunku dokonywania zmian terytorialnych w sposób, który ma zapewniać obu gminom, których zmiana dotyczy, optymalną do uwarunkowań lokalnych zdolność wykonywania przez nie zadań publicznych z poszanowaniem więzi funkcjonalnych o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, występujących w terenie.”.

II. Stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym

Rada Gminy Kleszczów stwierdza, iż spełnione zostały wszelkie przesłanki o zapewnieniu gminie jednolitego terytorium ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. W przypadku zmiany granicy administracyjnej Gminy Kleszczów zachowana zostanie zdolność wykonywania zadań publicznych.

Więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolności do wykonywania zadań publicznych pomiędzy Gminą Kleszczów, a terenem objętym obrębem geodezyjnym Wola Grzymalina, istnieją od okresu międzywojennego. Z kolei gmina Kleszczów do powiatu bełchatowskiego została włączona dopiero na początku lat 70-tych.

Należy zauważyć, iż **podział dokonany na mocy § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r., poz. 2444) nie został w całości wykonany**, gdyż:

1) odłączony od Gminy Kleszczów a przyłączony do Gminy Bełchatów teren stanowiący obręb geodezyjny Wola Grzymalina, był i nadal jest częścią miejscowości Rogowiec, co powoduje, że część miejscowości Rogowiec należy do gminy Kleszczów, zaś część (w zmienianej nazwie) do gminy Bełchatów. O ile w zakresie terenu zamieszkałego przyjęto umowny podział administracyjny granic odnoszący się do linii budynków (co i tak nie pokrywa się z obrębem Wola Grzymalina) to problem pojawia się z terenem niezamieszkałym, na którym znajduje się elektrownia i kopalnia, gdzie nawet nie ma granicy umownej,
2) w obrębie Wola Grzymalina nie zostały przekazane przez Gminę Kleszczów i nie zostały przejęte przez Gminę Bełchatów działki gruntowe o użytku „dr" o nr. ewid. 25/18, 25/23, 25/25, 26/10, 26/16, 26/19, 27/14, 27/15, 81/7, 81/9, 82/7, 83/33, 85/36, 85/38, 85/40, 775/2, 2012/2, o łącznej powierzchni 2,0634 ha. Działki te stanowią pasy drogowe drogi publicznej nr 101441E i dróg wewnętrznych, na których znajdują się m.in.: jezdnia, pobocze, rów odwadniający, chodnik, miejsca postojowe -parking publiczny. Część z wymienionych działek o powierzchni łącznej 0,2856 ha stanowi fragment drogi gminnej KDL nr 101441E o łącznej długości 2,5km. Wójt Gminy Kleszczów jako zarządca drogi gminnej nr 101441E oraz Gmina Kleszczów jako właściciel niniejszej drogi ubezpiecza ją w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (Ergo Hestia S.A. polisa nr 436000342089). Drogi wewnętrzne będące

własnością Gminy Kleszczów a znajdujące się obecnie na terenie obrębu Wola Grzymalina były i są w pełni udostępnione dla ruchu publicznego i stanowią między innymi główny dojazd od strony północnej do strefy przemysłowej w m. Rogowiec jak i główny dojazd do nowego bloku energetycznego elektrowni.

To na tych działkach Gmina Kleszczów w granicach administracyjnych Gminy Bełchatów realizuje zadania komunalne w zakresie bieżącego utrzymania dróg. Wskazane działki drogowe wraz z pasem drogowym - pomimo wydania rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. – nie zostały przekazane na stan mienia komunalnego Gminy Bełchatów. Co więcej Gmina Bełchatów nigdy „nie upomniała się" o przekazanie tego mienia komunalnego, jak i nie wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku w sprawie przekazania wskazanych nieruchomości na rzecz Gminy Bełchatów.

Zagadnieniem skuteczności zmiany granic gminy względem mienia komunalnego służącego realizacji zadań publicznych zajął się NSA w wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. (I OSK 1734/09, CBOSA). Jak czytamy w wyroku „Przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina jest zbiorowością o charakterze terytorialnym, a jej obszar i jest wartością, z którą można by wiązać skutki prawne. Inaczej mówiąc pozbawienie gminy jej obszaru ma zasadnicze znaczenie, gdyż gmina nie może bez tego elementu istnieć. Wprawdzie cyt. art. 44 pkt 2 nie ustanawia żadnych kryteriów przekazania mienia. Jednakże odczytując jego treść należy mieć na uwadze pozostałe regulacje wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, tak aby tworzyły spójny system rozwiązań prawnych będących podstawą funkcjonowania gmin. Organ orzekający prawidłowo uwzględnił przy przekazaniu mienia w rozpoznawanej sprawie przepisy art. 4 ust. 3 i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z nich stanowi, że 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. **Drugi zaś wskazuje, że to do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty,** wyliczając przy tym przykładowe dziedziny życia objęte tymi zadaniami. **W celu realizacji tych zadań gmina musi być więc wyposażona w mienie - służące użyteczności publicznej".**

W podobny sposób wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 15 września 2009 r. (I SA/Wa 626/09, CBOSA), WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. (I SA/Wa 34/07, CBOSA).

Komentując cytowany wyrok należy wskazać, że **nie jest możliwa zmiana granic ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe jeżeli nie jest zapewniona zdolność wykonywania zadań publicznych.**

Obecnie Gmina Bełchatów na terenie obrębu Wola Grzymalina nie jest wyposażona w mienie komunalne w zakresie drogi KDL nr 101440E i nie realizuje zadań publicznych w zakresie gminnych dróg, oraz organizacji ruchu drogowego, wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zadania te realizuje - za pośrednictwem spółki komunalnej Zakład Komunalny Kleszczów sp. z o.o. (100% udziałów Gminy Kleszczów) i finansuje z budżetu własnego Gmina Kleszczów. Realizacja wskazanych zadań publicznych przez Gminę Kleszczów stanowi działalność komunalną, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 września 1994 roku (W 10/93, Legalis).

Mienie komunalne o charakterze użyteczności publicznej znajdujące się na terenie obrębu Wola Grzymalina o powierzchni łącznej 2,0634 ha stanowi własność Gminy Kleszczów i to na tym mieniu Gmina Kleszczów – w granicach administracyjnych Gminy Bełchatów – realizuje zadania publiczne w zakresie dróg oraz organizacji ruchu drogowego.

Reasumując, należy wskazać, że **zmiana granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów w praktyce nie nastąpiła**, pomimo wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. O trafności tego wniosku świadczyć też może stwierdzenie Głównego Geodety Kraju, który w piśmie do wójta gminy Kleszczów z dnia 20 marca 2025 wskazuje, że: (…) ***przebieg granic gminy Bełchatów i gminy Kleszczów nie jest zgodny z przebiegiem granicy tych gmin w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG).”***.

Gmina Bełchatów nie przejęła całego mienia komunalnego na obszarze obrębu Wola Grzymalina, a zadania publiczne realizuje jedynie na przejętej części. Z kolei w zakresie zadania naliczania i pobieranie podatków lokalnych oraz innych należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych Gmina Bełchatów pobiera dochody od mienia komunalnego przejętego, jak i od mienia nieprzejętego.

III. Podstawowe dane statystyczne dotyczące liczby ludności na terenie objętym wnioskiem oraz powierzchni tego terenu

1. **Liczba ludności:**

a) Gmina Kleszczów 7302 osób (na dzień 13.03.2025 r., według Rejestru Mieszkańców Gminy Kleszczów prowadzonego przez Wójta Gminy Kleszczów)

b) Gmina Bełchatów 13.224 osób (na dzień 30.06.2024 r., według Banku Danych Lokalnych GUS)

c) obręb Wola Grzymalina 10 osób, w tym miejscowość Biłgoraj 4 i miejscowość Słok Młyn 6 (na dzień 13.03.2025 r., według danych własnych Gminy Kleszczów)

2. **Powierzchnia terenu objętego wnioskiem**

a) Powierzchnia jednostki ewidencyjnej 100102_2.0042-Wola Grzymalina pow. 2059,4597 ha (na dzień 25.03.2025 r.)

b) Powierzchnia jednostki ewidencyjnej 100102_2.0042-Wola Grzymalina pow. 2061,59 ha (na dzień 17.12.2024 r.)

c) Powierzchnia jednostki ewidencyjnej 100104_2-Gmina Kleszczów pow. 10442,0564 ha

d) Powierzchnia jednostki ewidencyjnej 100102_2-Gmina Bełchatów pow. 20104,1258 ha

Ogólna powierzchnia terenu wnioskowanego do przyłączenia wynosi: 2059,4597 ha

Po dokonaniu zmian:

a) Gmina Kleszczów liczyłaby 7312 osób

b) Gmina Bełchatów liczyłaby 13.214 osób

IV. Szacunkowe koszty jednorazowe i stałe wprowadzenia proponowanej zmiany:

Koszty jednostkowe:

Szacunkowe koszty jednorazowe będą związane z wprowadzeniem zmian do ksiąg wieczystych i wyniosą ok. 15.000 zł. oraz z opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wola Grzymalina i wyniosą ok. 42.000 zł. Założenie ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Wola Grzymalina nie jest wymagane, gdyż Gmina Kleszczów posiada ewidencję. Podobnie nie jest wymagana modernizacja obrębu, gdyż Starosta Bełchatowski dokonał modernizacji.

Koszty stałe:

Koszty stałe będą wynikały z bieżącego utrzymania dróg gminnych w obrębie Wola Grzymalina. Szacunkowy koszt roczny wyniesie ok. 50.000 zł.

V. Wyniki Konsultacji Społecznych

Sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

1. Podstawa prawna przeprowadzonych konsultacji:

a) Uchwała Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów

b) Uchwała Nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

c) Zarządzenie Nr 0050.1.2025 Wójta Gminy Kleszczów z dnia 3 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

2. Cel konsultacji:

Celem konsultacji było wyrażenie opinii mieszkańców Gminy Kleszczów dotyczących dokonanie zmiany granic administracyjnych pomiędzy gminą Kleszczów a gmina Bełchatów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.

3. Forma konsultacji:

1. Konsultacje społeczne przeprowadzone zostały w formie ankiet skierowanych do mieszkańców Gminy Kleszczów.

2. Wzór formularza ankiety stanowił załącznik do zarządzenia.

3. Formularz ankiety został:

a) opublikowany na stronie internetowej Gminy Kleszczów
b) opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej
c) umieszczony na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Kleszczowie
d) udostępniony w kancelarii ogólnej Urzędu Gminy w Kleszczowie
e) udostępniany na bezpośrednich spotkaniach urzędników z mieszkańcami Gminy
f) udostępniany u sołtysów z terenu Gminy Kleszczów

4. Uprawnieni do udziału w konsultacjach:

Mieszkańcy Gminy Kleszczów. Zgodnie z § 2. Uchwały Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów **„Konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy Kleszczów to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców."**

5. Termin, miejsce i forma konsultacji:

Termin rozpoczęcia konsultacji ustalono na dzień 7 stycznia 2025 r., a zakończenia na dzień 21 stycznia 2025 r. Konsultacje miały zasięg ogólnogminny i przeprowadzono je na terenie Gminy Kleszczów.

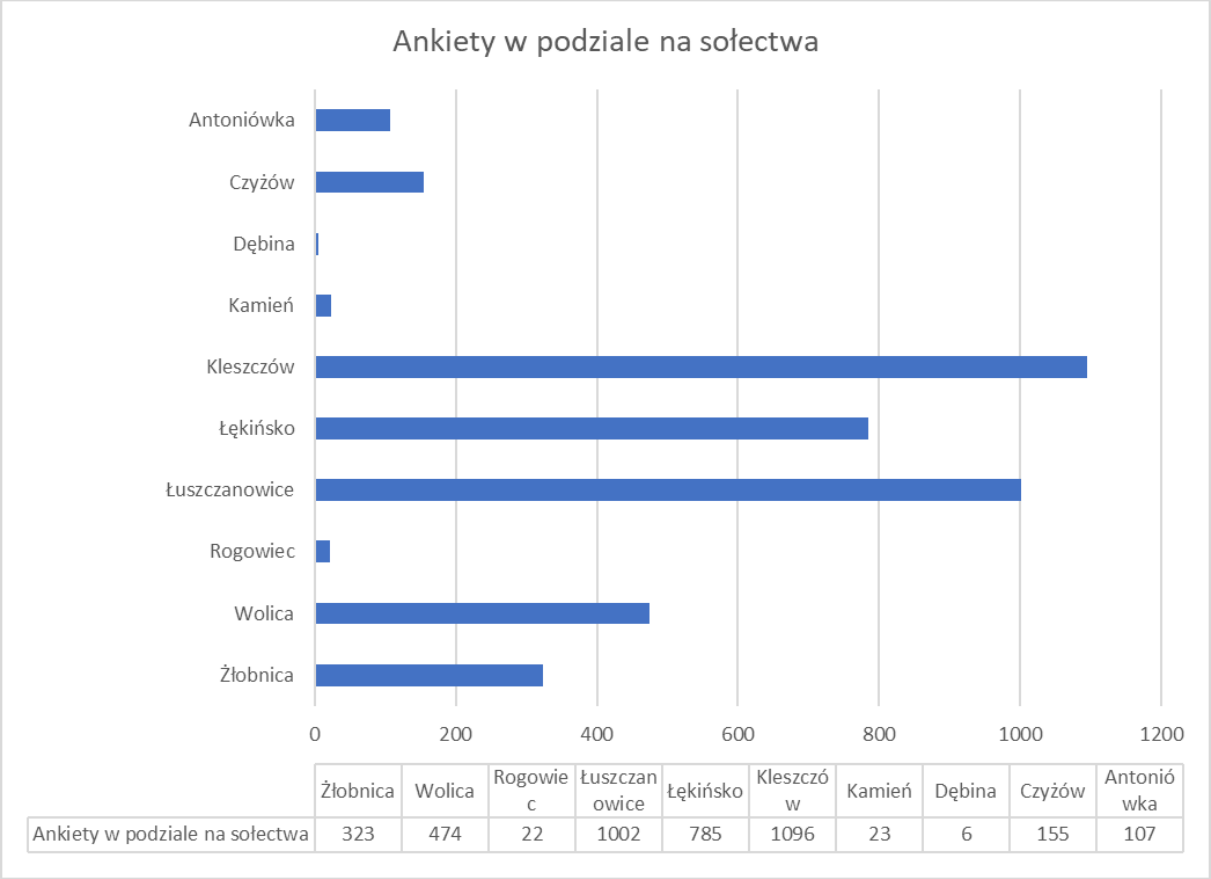
Jako formę prowadzenia konsultacji przyjęto wyrażanie opinii oraz zgłaszanie uwag o zmianach można było wnosić pisemnie na Ankiecie w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy do pobrania na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem www.bip.kleszczow.pl w zakładce "Konsultacje społeczne", bezpośrednio w siedzibie Urzędu Gminy w Kleszczowie, u sołtysów poszczególnych sołectw oraz podczas spotkań z mieszkańcami. Wypełnione ankiety należało składać: w Urzędzie Gminy w Kleszczowie w Kancelarii Ogólnej, pocztą tradycyjną na adres: Urząd Gminy w Kleszczowie, ul. Główna 47, 97-410 Kleszczów, pocztą elektroniczną na adres: kancelaria@kleszczow.pl, na adres elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP tj. /UGKleszczow/skrytka, na adres do e-Doręczeń AE:PL-95672-74198-CEBCU-28, u sołtysów poszczególnych sołectw, podczas spotkań urzędników z mieszkańcami.

6. Informacje o wynikach konsultacji:

Wyniki łączne (dane na dzień 21.01.2025 r.):

1) Ogółem liczba zameldowanych na terenie Gminy Kleszczów wynosi 6959 osób;
2) Liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach wynosi: 3998;
3) Liczba ankiet konsultacyjnych ważnych wynosi 3996, w tym:
    a. Liczba ankiet konsultacyjnych popierających (zaznaczona odpowiedź „TAK"): 3993.
    b. Liczba ankiet konsultacyjnych przeciw (zaznaczona odpowiedź „NIE"): 3.

GŁOSY NA „TAK” w podziale na sołectwa:



	Żłobnica	Wolica	Rogowiec	Łuszczanowice	Łękińsko	Kleszczów	Kamień	Dębina	Czyżów	Antoniówka
Ankiety w podziale na sołectwa	323	474	22	1002	785	1096	23	6	155	107

4) Liczba ankiet konsultacyjnych nieważnych: 2.

Analiza uwag mieszkańców:

Większość uwag zgłaszanych przez mieszkańców w ankietach dotyczyła przekonania, że granice gminy powinny zostać przywrócone już wcześniej. Respondenci często podkreślali, że tereny te w ogóle nie powinny zostać odebrane gminie, co uznawali za niesprawiedliwą i nieuzasadnioną decyzję.

7. Wnioski z konsultacji

Procedura zmiany granic jest jasno określona w przepisach i wymaga od samorządu, który chce powiększyć obszar, aby przeprowadził na swoim terytorium konsultacje społeczne. tak tez się stało w przypadku Gminy Kleszczów, a mieszkańcy mieli czas na oddanie głosu od 7 do 21 stycznia 2025 r.

Wynik przeprowadzonych konsultacji jasno wskazał, iż 99,9 % mieszkańców Gminy Kleszczów biorących udział w konsultacjach jest **za** włączeniem w granice Gminy Kleszczów obszaru ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru Gminy Bełchatów.

Jest to bardzo jasna deklaracja mieszkańców Gminy Kleszczów, którzy popierają starania władz Gminy Kleszczów o powiększenie obszaru Gminy Kleszczów.

VI. Dane poświadczające brak wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 4d ustawy o samorządzie gminnym wraz z uzasadnieniem

1) Analiza PDP (dochodów podatkowych) w gminach objętych wnioskiem

Analiza PDP (dochodów podatkowych w gminie objętym wnioskiem:

Najniższe dochody podatkowe na mieszkańca, ustalone dla poszczególnych gmin (wskaźnik G) zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356) (wg danych Ministerstwa Finansów na 2024 rok) wynoszą 580,51 zł. (gmina Dydnia)[1]. W analizie przyjęto wzrost dochodów podatkowych o wskaźnik PKB w 2024 r. – 3,1 %, w 2025 r. – 3,7 %.

[1] https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2024-r

Gmina Kleszczów - PDP w Gminie Kleszczów

Podatki	2022 rok	2023 rok	2024 rok	Dynamika w % (3:2)	Dynamika w % (4:3)
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	9 868 616,57	6 382 830,00	10 459 084,00	64,68	163,86
Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	13 964 797,00	30 614 057,00	28 427 568,00	219,22	92,86
Wpływy z podatku od nieruchomości	87 021 791,27	93 974 139,23	102 355 771,10	107,99	108,92
Wpływy z podatku rolnego	34 464,78	40 876,59	51 295,13	118,60	125,49
Wpływy z podatku leśnego	27 762,61	43 444,47	48 076,54	156,49	110,66
Wpływy z podatku od środków transportowych	1 139 529,00	1 210 910,53	1 379 401,65	106,26	113,91
Wpływy z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej	16 968,57	21 442,05	21 817,44	126,36	101,75
Wpływy z opłaty skarbowej	42 990,00	33 205,00	37 800,00	77,24	113,84
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	4 154 297,56	4 578 461,80	3 222 816,68	110,21	70,39
Wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych	521 008,69	651 959,33	719 445,96	125,13	110,35
Razem PDP	**116 792 226,05**	**137 551 326,00**	**146 723 076,50**	**117,77**	**106,67**

Gmina Bełchatów - PDP w Gminie Bełchatów

Podatki	2022 rok	2023 rok	2024 rok	Dynamika w % (3:2)	Dynamika w % (4:3)
1	*2*	*3*	*4*	*4*	*6*
Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	16 465 491,57	12 579 562,00	20 785 837,00	76,40	165,23
Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	388 290,00	871 331,00	1 023 789,00	224,40	117,50
Wpływy z podatku od nieruchomości	78 676 265,87	78 848 521,92	80 192 399,33	100,22	101,70
Wpływy z podatku rolnego	418 088,93	413 817,09	415 405,26	98,98	100,38
Wpływy z podatku leśnego	277 985,01	278 081,34	275 441,19	100,03	99,05
Wpływy z podatku od środków transportowych	566 090,04	568 933,89	560 599,25	100,50	98,54
Wpływy z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej	7 416,31	6 195,46	14 859,01	83,54	239,84
Wpływy z opłaty skarbowej	47 903,80	38 594,00	39 179,50	80,57	101,52
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	18 707,40	15 291,00	29 113,20	81,74	190,39
Wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych	825 018,78	841 365,42	940 549,89	101,98	111,79
Razem PDP	**97 691 257,71**	**94 461 693,12**	**104 277 172,63**	**96,69**	**110,39**

Dane pozyskane z opublikowanych sprawozdań Rb-27 na stronie Gminy Bełchatów.

Przeliczenie PDP na mieszkańca dla Gminy Bełchatów po wyłączeniu obrębu Wola Grzymalina (-10 mieszkańców)

Lata	Liczba mieszkańców	PDP	PDP na mieszkańca
2022	12325	97 691 257,71	7 926,27
2023	12489	94 461 693,12	7 563,59
2024	12682	104 277 172,63	8 222,45
2025*	12682	125 655 034,59	9 908,14
Zmiana	-10	-99 081,40	
2025 po zmianie	12672	125 555 953,19	9 908,14

Liczba mieszkańców pozyskana z "Raportu o stanie Gminy Bełchatów" opublikowanym na stronie Gminy Bełchatów.

*PDP za 2025 rok policzono na podstawie planu z Uchwały Nr XI/92/2024 Rady Gminy Bełchatów z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bełchatów na 2025 rok

Przeliczenie PDP na mieszkańca dla Gminy Kleszczów po włączeniu obrębu Wola Grzymalina (+10 mieszkańców)

Lata	**Liczba mieszkańców**	**PDP**	**PDP na mieszkańca**
2022	7007	116 792 226,05	16 667,94
2023	7109	137 551 326,00	19 348,90
2024	7305	146 723 076,50	20 085,29
2025*	7305	138 022 347,80	18 894,23
Zmiana	10	188 942,30	
2025 po zmianie	7315	138 211 290,10	18 894,23

Liczbę mieszkańców pozyskano z Raportów o stanie Gminy Kleszczów.

*PDP za 2025 rok policzono na podstawie planu z Uchwały Nr XI/73/2024 Rady Gminy Kleszczów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Kleszczów na 2025 rok

WYKAZ DOKUMENTÓW DOŁĄCZONYCH DO WNIOSKU

1) Uchwała Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów/

2) Uchwała Nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów.

3) Zarządzenie Nr 0050.1.2025 Wójta Gminy Kleszczów z dnia 3 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów.

4) Uchwała Nr XII/100/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów.

5) Uchwała Nr VII/48/2019 Rady Gminy Bełchatów z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2019 r. poz. 1483) (https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2019/1483/)

6) Zarządzenie Nr 10/2025 Wójta Gminy Bełchatów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów (https://ugbelchatow.bip.gov.pl/zarzadzenia/zarzadzenie-nr-10-2025.html)

7) Sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów z dnia 4 lutego 2025 r.

8) Informacja Starosty Bełchatowskiego z dnia 5 grudnia 2024 r. w sprawie danych zawartych w projekcie operatu opisowo – kartograficznego opracowanego w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Wola Grzymalina gminy Bełchatów, powiat bełchatowski, woj. łódzkie (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2024 r. poz. 10331) (https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2024/10331/)

9) Opinia Głównego Geodety Kraju potwierdzająca przebieg dotychczasowych granic gmin objętych wnioskiem o zmianę granic gminy tj. gminy Kleszczów oraz gminy Bełchatów (powiat bełchatowski, województwo łódzkie), z rejestrem granic i powierzchni

10) Mapa topograficzna w skali 1:25 000 z naniesionymi granicami gmin i obrębu

11) Zaświadczenie Starosty Bełchatowskiego z dnia 18.03.2025 r., znak GK.6620.168.2025 o powierzchni działek położonych w obrębie Wola Grzymalina

12) Zaświadczenie Wójta Gminy Bełchatów z dnia 21 marca 2025 r., znak SO.5341.40.2025 o liczbie ludności w miejscowościach obejmujących obręb Wola Grzymalina,

13) Informacja Urzędu Gminy Bełchatów z dnia 18 marca 2025 r., znak GN.6727.126.2025 o braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wola Grzymalina.

14) Uchwała Nr XV/113/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów.

15) Uchwała Nr ….. Rady Gminy Kleszczów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zmiany granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów.

INNE DOKUMENTY MOGĄCE MIEĆ WPŁYW NA ROZPATRZENIE WNIOSKU

16) Wniosek Rady Gminy Kleszczów z dnia 27 kwietnia 2022 r. do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności m.in. § 1. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r., poz. 2444).

17) Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wniosku Gminy Kleszczów.

18) Pismo Wójta Gminy Kleszczów z dnia 24.12.2024 r., znak KSP.0110.2.2024 do Rady Gminy Bełchatów w sprawie podjęcia Uchwały Nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów.

19) Protokół ustalenia wyniku referendum gminnego w sprawie zmiany granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegającej na włączeniu w granice gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Kleszczów przeprowadzonego w dniu 16 stycznia 2022 roku.

Załącznik nr 1 do wniosku

UCHWAŁA NR XLIX/615/2022
RADY GMINY KLESZCZÓW

z dnia 23 czerwca 2022 r.

w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079) uchwala się, co następuje:

§ 1. Ustala się zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów, które stanowią załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Traci moc uchwała nr XLV/457/05 Rady Gminy Kleszczów z dnia 29 listopada 2005 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Przewodnicząca Rady Gminy
Kleszczów

Katarzyna Biegała

Bogusława Dąbrowska
RADCA PRAWNY
Łd-[illegible]

Załącznik do uchwały Nr XLIX/615/2022
Rady Gminy Kleszczów
z dnia 23 czerwca 2022 r.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów

Rozdział 1
Przepisy ogólne

§ 1. Ilekroć w uchwale jest mowa o:

1) Radzie - rozumie się przez to Radę Gminy Kleszczów;

2) Wójcie - rozumie się przez to Wójta Gminy Kleszczów;

3) Gminie - rozumie się przez to Gminę Kleszczów;

4) Konsultacjach - rozumie się przez to konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie niniejszej uchwały;

5) Organizacjach pozarządowych - rozumie się przez to organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z 2021 r. poz. 1038, 1243, 1535, 2490, z 2022 r. poz. 857, 1079);

6) Urzędzie - rozumie się przez to Urząd Gminy w Kleszczowie;

7) wniosku - rozumie się przez to wniosek o przeprowadzenie konsultacji;

8) mieszkańcach - rozumie się przez to osoby stale zamieszkałe na terenie, na którym są prowadzone konsultacje.

§ 2. Konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy Kleszczów to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców.

§ 3. Konsultacje mogą mieć zasięg:

1) ogólnogminny - we wszystkich sprawach istotnych dla mieszkańców całej gminy;

2) lokalny - we wszystkich sprawach istotnych dla mieszkańców określonej części gminy.

Rozdział 2
Procedura przeprowadzania konsultacji społecznych

§ 4. Inicjatywa w sprawie przeprowadzenia konsultacji przysługuje:

1) Wójtowi;

2) Radzie Gminy w drodze uchwały;

3) w przypadku konsultacji ogólnogminnych grupie co najmniej 70 mieszkańców;

4) co najmniej 2 organizacjom pozarządowym działającym na terenie Gminy Kleszczów;

5) w przypadku konsultacji lokalnych grupie co najmniej 25 mieszkańców.

§ 5. 1. Wniosek o przeprowadzenie konsultacji składany jest do Wójta.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, w tym uchwała Rady Gminy, powinien zawierać:

1) proponowany przedmiot konsultacji;

2) proponowany zasięg konsultacji;

3) proponowany termin przeprowadzenia konsultacji;

4) proponowane formy przeprowadzenia konsultacji;

5) uzasadnienie przeprowadzenia konsultacji;

6) w przypadku wniosków składanych przez podmioty, o których mowa w § 4 pkt 3 i 4, wniosek powinien zawierać dodatkowo dane wnioskodawcy, w tym wskazanie osoby upoważnionej do reprezentowania, czytelne podpisy osób składających wniosek;

7) w przypadku wniosków składanych przez mieszkańców gminy, do wniosku należy dołączyć listę osób popierających wniosek zawierającą:

a) imiona i nazwiska osób popierających wniosek,

b) adresy zamieszkania osób popierających wniosek,

c) czytelne podpisy osób popierających wniosek.

8) w przypadku wniosku złożonego przez organizacje pozarządowe, należy do niego dołączyć listę organizacji pozarządowych występujących z wnioskiem zawierającą:

a) nazwy organizacji pozarządowych oraz ich numery wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym,

b) adresy siedzib organizacji pozarządowych,

c) adresy korespondencyjne,

d) podpisy osób upoważnionych do reprezentowania organizacji pozarządowych.

3. W przypadku, gdy wniosek zawiera braki formalne, Wójt pisemnie informuje o tym wnioskodawcę i wzywa do ich uzupełnienia w terminie 7 dni.

4. W przypadku nieuzupełnienia braków formalnych wniosku w wyznaczonym terminie, Wójt pozostawia wniosek bez rozpoznania.

5. O sposobie rozpatrzenia wniosku Wójt w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od daty złożenia wniosku, informuje wnioskodawcę na piśmie.

6. Wójt rozpatruje wniosek, uwzględniając ważność przedmiotu konsultacji dla społeczności lokalnej, zasadność proponowanego sposobu konsultacji oraz koszt konsultacji.

7. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o przeprowadzenie konsultacji lub przeprowadzenia konsultacji w innej niż wnioskowanej formie, terminie lub zasięgu, Wójt przesyła wnioskodawcy rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem rozstrzygnięcia.

§ 6. 1. Wójt w drodze zarządzenia rozstrzyga o przeprowadzeniu konsultacji.

2. Zarządzenie powinno określać:

a) przedmiot konsultacji, w tym treść pytań do mieszkańców;

b) czas trwania konsultacji, określony poprzez datę rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, przy czym czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż 7 dni oraz dłuższy niż 30 dni;

c) zasięg konsultacji;

d) formy prowadzenia konsultacji.

3. Ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji jest publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, na stronie internetowej Urzędu i na tablicy ogłoszeń Urzędu.

4. W konsultacjach, o ile zachodzi taka potrzeba, możliwy jest udział ekspertów zewnętrznych, pełniących rolę doradczą dla uczestników konsultacji.

Rozdział 3
Formy prowadzenia konsultacji

§ 7. 1. Konsultacje są prowadzone w co najmniej jednej z następujących form:

1) otwartych spotkań i debat z mieszkańcami, które mogą być zorganizowane stacjonarnie lub za pomocą środków porozumiewania się na odległość;

2) zbierania opinii mieszkańców poprzez ankiety, formularze, sondaże w formie pisemnej, za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub przesłanych drogą elektroniczną;

3) poprzez zamieszczenie zagadnień do konsultacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Kleszczów;

4) innych form zapewniających możliwość przekazywania i wymianę propozycji i opinii, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami i celami konsultacji.

2. Wójt wybiera formę konsultacji w zależności od potrzeb i okoliczności.

3. Konsultacje mogą być przeprowadzone łącznie w różnych formach.

§ 8. 1. Spotkania z mieszkańcami, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1, prowadzi Wójt lub osoba przez niego upoważniona, właściwa rzeczowo w zakresie przedmiotu konsultacji.

2. Konsultowane podczas spotkania zagadnienia mogą być poddawane pod głosowanie.

3. Ze spotkania sporządza się protokół, do którego dołącza się listę obecności uczestników.

§ 9. 1. Zbieranie opinii, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 2, prowadzone jest z wykorzystaniem ankiet, formularzy, sondaży udostępnionych:

1) w wersji papierowej w Urzędzie;

2) w wersji elektronicznej.

2. Formularze, ankiety, sondaże zawierają:

1) przedmiot konsultacji;

2) uzasadnienie prowadzonych konsultacji;

3) dane kontaktowe, na które można przekazywać wypełnione formularze, ankiety, sondaże;

4) klauzulę i zgodę na przetwarzanie danych osobowych.

3. Wypełnione formularze, ankiety, sondaże, o których mowa w ust. 1 pkt 2, są składane w formie elektronicznej poprzez przesłanie na adres poczty elektronicznej wskazany w ogłoszeniu o przeprowadzeniu konsultacji lub na adres ePUAP Urzędu.

§ 10. W przypadku organizacji i prowadzenia konsultacji mogą być przetwarzane dane osobowe, takie jak imię i nazwisko, adres poczty elektronicznej, numer telefonu, adres miejsca zamieszkania.

Rozdział 4
Zakończenie konsultacji

§ 11. Wójt podaje do publicznej wiadomości sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji w terminie 30 dni od daty ich zakończenia poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.

§ 12. Sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji, o którym mowa w § 11, powinno zawierać:

1) informację o przebiegu konsultacji;

2) informację o wynikach konsultacji;

3) protokoły ze spotkań z mieszkańcami;

4) analizę uzyskanych informacji.

§ 13. Konsultacje uznaje się za ważne bez względu na liczbę mieszkańców biorących w nich udział.

§ 14. Wynik konsultacji nie jest wiążący dla organów gminy podejmujących rozstrzygnięcie w sprawie objętej konsultacjami, powinien jednak być brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

§ 15. Koszty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem konsultacji pokrywane są z budżetu Gminy.

Załącznik nr 2 do wniosku

UCHWAŁA NR XI/67/2024
RADY GMINY KLESZCZÓW

z dnia 17 grudnia 2024 r.

w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

Na podstawie art. 4b ust. 1 i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572) i § 4 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Wnioskuje się do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, których przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.

2. Proponowana zmiana granic stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

3. Proponowany zasięg konsultacji obejmuje obszar Gminy Kleszczów.

4. Proponowany termin przeprowadzenia konsultacji to okres od 7 stycznia 2025 r. do 21 stycznia 2025 r.

5. Proponowana forma przeprowadzenia konsultacji to zbieranie opinii mieszkańców poprzez wypełnienie ankiet, formularzy, sondaży w formie pisemnej, za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub przesyłanie drogą elektroniczną oraz otwarte spotkania i debaty z mieszkańcami.

6. Uzasadnienie przeprowadzenia konsultacji stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kleszczów.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podpisania.

Przewodniczący Rady Gminy
Kleszczów
Michał Rejniak

Radca Prawny
Dr. Krzysztof Byjoch

Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XI/67/2024
Rady Gminy Kleszczów
z dnia 17 grudnia 2024 r.

Załącznik Nr 2 do uchwały Nr XI/67/2024

Rady Gminy Kleszczów

z dnia 17 grudnia 2024 r.

Uzasadnienie

W dniu 27 grudnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin, opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia 2021 r. pod pozycją 2444. Wśród wprowadzanych ww. rozporządzeniem zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju szczebla gminnego, zawarto zmianę przebiegu granic pomiędzy gmina Kleszczów i gmina Bełchatów polegającą na włączeniu do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów.

Celem konsultacji jest rozpoczęcie procedury odwrócenia tego działania poprzez złożenie wniosku do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca dotyczącego włączenia do dotychczasowego obszaru gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Bełchatów.

Zgodnie art. 4b ust. 1 i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym konsultacje społeczne w sprawie zmiany granic gminy przeprowadza odpowiednia rada gminy.

Załącznik nr 3 do wniosku

ZARZĄDZENIE NR 0050.1.2025
WÓJTA GMINY KLESZCZÓW

z dnia 3 stycznia 2025 r.

w sprawie przeprowadzenia ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

Na podstawie art. 30 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572 z 2025r. poz. 1907) oraz § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów (Dz. U. Woj. Łódzkiego z 2022 r. poz. 3990) i uchwały nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Zarządza się przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.

2. W ramach przeprowadzonych konsultacji mieszkańcy Gminy Kleszczów odpowiedza na pytanie „Czy pozytywnie opiniuje Pan/Pani projekt zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów" oraz będa mieli możliwość zgłoszenia pisemnych uwag do projektu zmiany granic gminy.

3. Konsultacje zostaną przeprowadzone w okresie od 7 stycznia 2025 r. do 21 stycznia 2025 r. włącznie.

4. Konsultacje będą miały charakter ogólnogminny i będą obejmowały obszar Gminy Kleszczów.

5. Konsultacje będą prowadzone w formie zbierania opinii mieszkańców Gminy Kleszczów poprzez wypełnienie Ankiety w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów stanowiącej załącznik do niniejszego zarządzenia oraz w formie otwartych spotkań i debat z mieszkańcami.

6. O formie oraz terminie spotkań i debat z mieszkańcami Wójt Gminy Kleszczów poinformuje odrębnym ogłoszeniem.

7. Konsultacje będą polegać na:

a) zamieszczeniu i udostępnieniu Ankiety w sprawie w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów oraz projektu zmian w wersji elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Kleszczów w zakładce "Konsultacje społeczne" (https://www.bip.kleszczow.pl/),

b) zamieszczeniu i udostępnieniu Ankiety w sprawie w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów oraz projektu zmian w wersji papierowej w Kancelarii Ogólnej Urzędu Gminy w Kleszczowie w dniach i godzinach pracy Urzędu,

c) udostępnieniu wersji papierowej Ankiety w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów u sołtysów poszczególnych sołectw Gminy Kleszczów,

d) spotkaniach i debatach z mieszkańcami wraz z możliwością uzupełnienia ankiet na miejscu spotkania.

8. Wypełnione Ankiety w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów wraz z ewentualnymi uwagami będą składane:

a) w wersji elektronicznej poprzez przesłanie skanu na adres poczty elektronicznej: kancelaria@kleszczow.pl, na adres elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP: /UGKleszczow/skrytka lub na adres e-Doręczeń AE:PL-95672-74198-CEBCU-28.

b) w wersji papierowej poprzez złożenie dokumentu w Kancelarii Ogólnej Urzędu,

c) w wersji papierowej u sołtysów poszczególnych sołectw, którzy przekażą Ankiety do Urzedu Gminy w Kleszczowie w terminie konsultacji.

d) w wersji papierowej podczas spotkań z mieszkańcami Gminy Kleszczów.

§ 2. Powołuje się zespół ds. przeprowadzenia i ustalenia wyników konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów w składzie:

1) Jakub Braun - przewodniczący;

2) Robert Kornacki - zastępca przewodniczącego;

3) Klaudia Gajda - członek.

4) Katarzyna Kmiecik - członek.

§ 3. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Wójt Gminy Kleszczów

Dariusz Michałek

Załącznik do Zarządzenia Nr 0050.1.2024 Wójta Gminy Kleszczów
z dnia 3 stycznia 2025 r.

ANKIETA
w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów.

Pytanie ankietowe:

1. Czy pozytywnie opiniuje Pan/Pani projekt zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, polegających na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.
(proszę wstawić znak "X" w właściwym kwadracie)

☐ TAK ☐ NIE

2. Uwagi do przedstawionego projektu zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów*:

.....

.....

.....

Dane osoby wypełniającej ankietę:

Imię i Nazwisko:

.....

Miejscowość zamieszkania:

.....

Uzasadnienie prowadzenia konsultacji oraz informacja o sposobie wypełnienia ankiety:
Konsultacje społeczne przeprowadzane są w celu poznania opinii mieszkańców Gminy Kleszczów – w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy, polegającej na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.
W dniu 27 grudnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin, opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia 2021 r. pod pozycją 2444. Celem konsultacji jest rozpoczęcie procedury odwrócenia tego działania poprzez złożenie wniosku do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody
Konsultacje będą przeprowadzone w terminie od 7 stycznia 2025 r. do 21 stycznia 2025 r.
Wypełnione ankiety należy składać osobiście w Urzędzie Gminy w Kleszczowie, pocztą tradycyjną na adres Urząd Gminy w Kleszczowie, ul. Główna 47, 97-410 Kleszczów, pocztą elektroniczną na adres: kancelaria@kleszczow.pl, na adres elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP tj. /UGKleszczow/skrytka lub adres e-Doręczeń AE:PL-95672-74198-CEBCU-28.
1.Ankieta jest ważna jeżeli postawi się znak „X" tylko przy jednej z odpowiedzi: „TAK" lub „NIE" w pytaniu nr
2.Niepostawienie znaku „X" przy żadnej z odpowiedzi lub postawienie znaku „X" przy więcej niż jednej odpowiedzi w pytaniu nr 1 powoduje nieważność ankiety.
*Wskazanie uwag, o których mowa w pkt 2 nie jest obowiązkowe.

.....
(data i podpis osoby wypełniającej ankietę)

Projekt zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

RADA GMINY
97-400 Bełchatów
ul. Kościuszki 13

Elektronicznie podpisany przez:
Rafał Andrzej Furczyński
dnia 23 stycznia 2025 r.

Załącznik nr 4 do wniosku

UCHWAŁA NR XII/100/2025
RADY GMINY BEŁCHATÓW

z dnia 23 stycznia 2025 r.

w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów

Na podstawie art. 4b ust.1 pkt 2 oraz art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940), w związku z wnioskiem Wójta Gminy Kleszczów z dnia 24 grudnia 2024r. znak: KSP.0110.2.2024, Rada Gminy Bełchatów uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy Bełchatów w celu uzyskania opinii mieszkańców Gminy Bełchatów w związku z wnioskiem Wójta Gminy Kleszczów z dnia 24 grudnia 2024r. znak: KSP.0110.2.2024 w przedmiocie zmian granic pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów polegającą na włączeniu w granice gminy Kleszczów obrębu ewidencyjnego nr 0042 Wola Grzymalina.

§ 2. 1. Konsultacje zostaną przeprowadzone na terenie całej Gminy Bełchatów.

2. Konsultacje przeprowadzone zostaną w formach przewidzianych w uchwale nr VII/48/2019 Rady Gminy Bełchatów z dnia 25 lutego 2019r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 18 marca 2019r. poz.1483).

§ 3. Forma konsultacji, data rozpoczęcia i zakończenia konsultacji , sposób i tryb podsumowania opinii i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji zostanie określony w zarządzeniu Wójta Gminy Bełchatów.

§ 4. 1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bełchatów.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Rafał Furczyński

DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Załącznik nr 5 do wniosku

Łódź, dnia 18 marca 2019 r.

Poz. 1483

Elektronicznie podpisany przez:
Anna Siwińska
Data: 2019-03-18 10:08:43

UCHWAŁA NR VII/48/2019
RADY GMINY BEŁCHATÓW

z dnia 25 lutego 2019 r.

w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów

Na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994; zm. z 2018 r. poz. 1000, poz. 1349 i poz. 1432 i poz. 2500) Rada Gminy Bełchatów uchwala, co następuje:

§ 1. Konsultacje z mieszkańcami Gminy Bełchatów zwane dalej "konsultacjami" przeprowadza się w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla Gminy w celu poznania opinii mieszkańców, co do sposobu rozstrzygnięcia spraw poddanych konsultacjom.

§ 2. Oprócz spraw przewidzianych ustawą konsultacjom mogą podlegać w szczególności zakresy spraw:

1) ustalenie sieci szkół;

2) plan rozwoju/strategia/gminy;

3) wieloletnich planów inwestycyjnych;

4) gminnych planów ochrony środowiska;

5) gminnych planów gospodarki odpadami;

6) programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

§ 3. 1. Konsultacje z mieszkańcami mogą być prowadzone w formie:

1) otwartych spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy - Zebrań Wiejskich - w czasie których zostanie sformułowana i odpowiednio udokumentowana (zaprotokołowana) opinia mieszkańców;

2) składania opinii z wykorzystaniem ankiet lub formularzy, w tym za pośrednictwem internetu;

3) poprzez składanie wniosków i uwag osobiście na piśmie, za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub elektronicznej;

4) wyłożeniem do publicznego wglądu projektu dokumentu wymagającego konsultacji z określeniem terminu i miejsca na składanie uwag, opinii i wniosków mieszkańców.

2. Dopuszczalne są także inne formy, zapewniające szeroki dostęp do uczestnictwa w konsultacjach.

3. Możliwe jest łączenie form konsultacji wymienionych w ust. 1 i 2.

§ 4. 1. Uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby zamieszkałe na terenie Gminy Bełchatów zwane dalej też "mieszkańcami".

2. Każdy mieszkaniec ma prawo wyrazić opinię w sprawie poddanej konsultacjom wyłącznie jednokrotnie, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. W uzasadnionych przypadkach w tej samej sprawie konsultacje mogą zostać powtórzone. W takim przypadku organ zarządzający konsultacje ponownie przeprowadza konsultacje wskazując ich formę oraz podając do publicznej wiadomości informacje, o których mowa w § 6 uchwały. Konsultacje w trybie określonym w zdaniu pierwszym mogą być przeprowadzone tylko jeden raz.

§ 5. Konsultacje zarządza:

1) Wójt Gminy Bełchatów, w przypadku gdy wymóg przeprowadzenia konsultacji wynika z przepisów ustawy;

2) Rada Gminy Bełchatów w innych ważnych sprawach dla Gminy.

§ 6. Organ zarządzający konsultacje podejmuje uchwałę lub wydaje zarządzenie o ich przeprowadzeniu określając w niej i podając do publicznej wiadomości:

1) przedmiot konsultacji oraz cele i przewidywane skutki projektowanego rozstrzygnięcia;

2) charakter ogólnogminny bądź ograniczony do mieszkańców danego sołectwa;

3) formę konsultacji;

4) datę rozpoczęcia i zakończenia konsultacji;

5) sposób i tryb podsumowania opinii i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji.

§ 7. Konsultacje przeprowadza Wójt Gminy Bełchatów dokonując wyboru formy konsultacji społecznych w zależności od potrzeb i zaistniałych okoliczności, zapewniając w tym celu niezbędne warunki techniczno-organizacyjne i środki finansowe.

§ 8. 1. O dacie i miejscu Zebrania Wiejskiego w sprawie konsultacji zawiadamia Wójt za pośrednictwem sołtysa, co najmniej na 7 dni przed wyznaczonym terminem. W ogłoszeniu podaje się także możliwy drugi terminem zebrania zgodny ze statutem sołectwa. Zebranie w pierwszym terminie odbywa się, jeżeli uczestniczy w nim, co najmniej 10% uprawnionych mieszkańców. Zebranie w drugim terminie odbywa się bez względu na liczbę uprawnionych w nim mieszkańców.

2. Informacje o konsultacjach umieszcza się co najmniej 7 dni przed planowaną datą ich rozpoczęcia na stronie internetowej Urzędu Gminy Bełchatów, BIP oraz tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bełchatów.

3. Informacja obejmuje w szczególności: wskazanie terminów, miejsca i form konsultacji, dokumenty związane z prowadzonymi konsultacjami w tym opracowania, projekty, wizualizacje i inne materiały odnoszące się do tematu konsultacji.

4. Opinię w sprawie poddanej konsultacjom mieszkańcy wyrażają poprzez oddanie głosu.

§ 9. 1. Mieszkańcy każdego sołectwa, którzy nie głosowali na zebraniu wiejskim , mogą zająć stanowisko w konsultowanej sprawie w formie ankiety w wyznaczonym lokalu na terenie sołectwa. Konsultacje w formie ankiety odbywają się po dacie odbytego zebrania wiejskiego w sprawie konsultacji.

2. Konsultacje w formie ankiet winny być przeprowadzone nie krócej niż przez 2 dni.

§ 10. 1. Z przeprowadzonych konsultacji sporządza się protokół podsumowujący, zawierający co najmniej informację o podmiotach zaangażowanych w konsultacje, przebieg konsultacji i wykorzystanych form konsultacji, zgłaszanych opinii mieszkańców.

2. Protokół podlega opublikowaniu na stronie internetowej Urzędu Gminy Bełchatów , stronach BIP oraz tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bełchatów w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji społecznych.

3. Wójt przesyła protokół do Rady Gminy Bełchatów niezwłocznie po jego ogłoszeniu na stronie BIP Urzędu Gminy Bełchatów.

§ 11. 1. Przepisy niniejszej uchwały nie naruszają:

1) prawa do możliwości zajmowania stanowiska w sprawach publicznych dotyczących sołectw przez mieszkańców na zebraniach wiejskich, na zasadach określonych w statutach sołectw;

2) konsultacje mają charakter opiniotwórczy i nie są dla organów gminy wiążące.

§ 12. Do konsultacji w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały zastosowanie mają przepisy uchwały Nr V/29/2007 Rady Gminy Bełchatów z dnia 6 lutego 2007r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Bełchatów.

§ 13. Traci moc uchwała Nr V/29/2007 Rady Gminy Bełchatów z dnia 6 lutego 2007r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Bełchatów.

§ 14. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bełchatów.

§ 15. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Przewodniczący Rady Gminy Bełchatów

Krzysztof Polak

WÓJT GMINY BEŁCHATÓW
ul. Tadeusza Kościuszki 13
97-400 Bełchatów

Załącznik nr 6 do wniosku

ZARZĄDZENIE NR 10/2025
WÓJTA GMINY BEŁCHATÓW

z dnia 24 stycznia 2025 r.

w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów

Na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 4b ust.1 pkt 2, art. 5a ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940),Uchwały Nr XII/100/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów oraz Uchwały Nr VII/48/2019 Rady Gminy Bełchatów z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2019 r. poz.1483) zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się przeprowadzić ogólnogminne konsultacje z mieszkańcami Gminy Bełchatów w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, których przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.

2. Celem konsultacji jest zebranie opinii mieszkańców na temat zmiany granic Gminy Bełchatów, w związku z podjętą w dniu 17 grudnia 2024 r. Uchwałą Nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów .

3. Konsultacje społeczne zostaną przeprowadzone w terminie od 3 lutego 2025 r. do 3 marca 2025 r.

4. Skutkami projektowanego rozstrzygnięcia w szczególności byłoby zmniejszenie obszaru Gminy Bełchatów, a ze względu na znajdujące się na planowanym obszarze zakłady przemysłowe, również spadek dochodów Gminy Bełchatów.

5. Ogłoszenie o konsultacjach zostanie zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Gminy Bełchatów oraz Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bełchatów oraz tablicach ogłoszeń we wszystkich sołectwach gminy Bełchatów.

§ 2. 1. Konsultacje zostaną przeprowadzone poprzez składanie opinii z wykorzystaniem ankiet w formie pisemnej, a także w formie elektronicznej za pośrednictwem internetu.

2. Wzór Ankiety stanowi załącznik nr 1 do Zarządzenia.

3. Uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby zamieszkałe na terenie Gminy Bełchatów.

4. Każdy mieszkaniec gminy Bełchatów biorący udział w konsultacjach, może wyrazić opinię przy pomocy ankiety tylko jeden raz.

5. Badanie ankietowe będzie polegało na udzieleniu odpowiedzi na pytanie : "Czy jest Pan/Pani za zmianą granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, polegającą na włączeniu w granice Gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina , obejmującego Elektrownię Bełchatów?".

6. Konsultacje z mieszkańcami Gminy Bełchatów przeprowadzone w formie ankiet konsultacyjnych, o których mowa w § 2 ust. 1 polegają na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie poprzez umieszczenie przez osobę biorącą udział w konsultacjach znaku „X" w odpowiednim polu ankiety konsultacyjnej („TAK" albo „NIE" albo „WSTRZYMUJE SIĘ"). Mieszkaniec gminy udzielając odpowiedzi, stawia znak „X" tylko w jednym, wybranym przez siebie polu. Odpowiedź na pytanie uważa się za nieważną, jeżeli w arkuszu ankiety konsultacyjnej nie postawiono znaku „X" w żadnym polu lub postawiono znak „X" w więcej niż jednym polu.

§ 4. 1. Ankiety konsultacyjne zostaną udostępnione:

1) na stronie internetowej www.gminabelchatow.pl w zakładce konsultacje z mieszkańcami,

2) w Urzędzie Gminy Bełchatów,

3) u sołtysów i radnych gminy,

4) na spotkaniach z mieszkańcami wraz z możliwością uzupełnienia ankiet na miejscu spotkania.

2. Wypełnioną ankietę konsultacyjną można składać w miejscach ich udostępnienia bądź przesłać elektronicznie (skan) na adres e-mailowy: konsultacje@ugbelchatow.pl (najpóźniej do 3 marca 2025 r.) lub pocztą na adres siedziby Urzędu Gminy Bełchatów, ul. Kościuszki 13, 97-400 Bełchatów (najpóźniej do 3 marca 2025 r. liczy się data wpływu do Urzędu) a także na adres skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP:/ugbelchatow/SkrytkaESP lub na adres e-Doręczeń AE:PL-97040-50388-IIEFF-22.

§ 5. Z konsultacji przeprowadzonych zarówno w formie pisemnej poprzez wypełnienie ankiety jak i formie elektronicznej sporządza się protokół (załącznik nr 2) odzwierciedlający przebieg konsultacji, uwzględniający w szczególności: formę konsultacji, ilość osób, które wzięły udział w konsultacjach, ilość głosów popierających, przeciw i wstrzymujących się.

§ 6. W celu przeprowadzenia konsultacji, o których mowa w §1, powołuje się Komisję ds. Konsultacji w składzie:

1) Sławomir Kuśmierek- Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej,

2) Monika Kurowska- Radca Prawny,

3) Ewa Drzazga- Rzecznik prasowy,

4) Artur Witkowski- Starszy Informatyk.

§ 6. Wyniki z konsultacji społecznych zostaną zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu Gminy Bełchatów oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bełchatów.

§ 7. Wykonanie zarządzenia powierza się Sekretarzowi Gminy Bełchatów.

§ 8. Zarządzenie w chodzi w życie z dniem podjęcia.

WÓJT
dr Konrad Koc

Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 10/2025
Wójta Gminy Bełchatów
z dnia 24 stycznia 2025 r.

Wzór ankiety konsultacyjnej

Czy jest Pan/Pani za zmianą granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, polegającą na włączeniu w granice Gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina , obejmującego Elektrownię Bełchatów?

☐ TAK ☐ NIE ☐ Wstrzymuję się

Dane osoby wypełniającej ankietę:

Imię i nazwisko:

.....

Adres zamieszkania:

.....

Celem konsultacji społecznych jest zebranie opinii mieszkańców Gminy Bełchatów na temat zmiany granic Gminy Bełchatów. Są one konsekwencją podjętej 17 grudnia 2024 roku Uchwały nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów, dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów.

Konsultacje będą przeprowadzone w terminie od 3 lutego 2025 r. do 3 marca 2025 r.

Wypełnioną ankietę konsultacyjną można składać w miejscach ich udostępnienia bądź przesłać elektronicznie (skan) na adres e-mailowy: konsultacje@ugbelchatow.pl (najpóźniej do 3 marca 2025 r.) lub pocztą na adres siedziby Urzędu Gminy Bełchatów, ul. Kościuszki 13, 97-400 Bełchatów (najpóźniej do 3 marca 2025 r. liczy się data wpływu do Urzędu) a także na adres skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP: /ugbelchatow /Skrytka ESP lub na adres e-Doręczeń AE:PL-97040-50388-IIEFF-22

Pouczenie:

Wypełnienie ankiety polega na umieszczeniu znaku „X" w odpowiednim polu ankiety konsultacyjnej.

Postawienie znaku "X" w więcej niż jednej kratce albo w żadnym polu powoduje nieważność głosu.

.....

Data i podpis osoby wypełniającej ankiet

KLAUZULA INFORMACYJNA

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i ust. 2 ogólnego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - RODO) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str.1) informuję, że:

1) administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Gmina Bełchatów, z siedzibą przy ul. Kościuszki 13, 97-400 Bełchatów, reprezentowana przez Wójta Gminy,

2) w przypadku pytań dotyczących sposobu i zakresu przetwarzania Pani/Pana danych osobowych można kontaktować się z Inspektorem Ochrony Danych pod adresem e-mail:iod@ugbelchatow.pl,

3) Pani/Pana dane osobowe podane w zapytaniu ankietowym będą przetwarzane na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO, w związku z art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 4b ust.1 pkt 2 art. 5a ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940), Uchwały Nr XII/100/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów oraz Uchwały Nr VII/48/2019 Rady Gminy Bełchatów z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2019 r. poz.1483) w celu przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów,

4) w związku z przetwarzaniem danych osobowych w celu wskazanym w pkt 3 odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być: organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa,

5) dane osób biorących udział w konsultacjach społecznych w powyższej sprawie nie będą przekazywane do państwa trzeciego/organizacji międzynarodowej,

6) Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane przez okres realizacji powyższego celu oraz przechowywane przez okres wynikający z przepisów prawa o archiwizacji, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi u Administratora,

7) przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do swoich danych osobowych, prawo do ich sprostowania lub ograniczenia przetwarzania jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej,

8) ma Pani/Pan prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych gdy uzna Pani/Pan, że przetwarzanie danych osobowych Pani/Pana dotyczących narusza przepisy RODO,

9) Administrator nie będzie podejmował zautomatyzowanych decyzji, w tym decyzji będących wynikiem profilowania,

10) podanie przez Panią/Pana danych osobowych jest wymogiem ustawowym, niezbędnym dla ważności przeprowadzonych konsultacji społecznych w powyższej sprawie.

Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 10/2025
Wójta Gminy Bełchatów
z dnia 24 stycznia 2025 r.

Wzór protokołu z przeprowadzonych konsultacji

PROTOKÓŁ

zawierający wyniki konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami gminy Bełchatów w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów

Podstawa prawna:

1) art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 4b ust.1 pkt 2, art. 5a ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

2) Uchwała Nr VII/48/2019 Rady Gminy Bełchatów z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów

3) Uchwały Nr XII/100/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów

Przedmiotowy protokół przygotowany został zbiorczo dla całej gminy Bełchatów.

Konsultacje zostały przeprowadzone przez Wójta Gminy Bełchatów.

Uprawnionymi do udziału w konsultacjach były osoby zamieszkałe na terenie Gminy Bełchatów.

Konsultacje przeprowadzono w terminie od 3 lutego 2025 r. do 3 marca 2025 r. w Gminie Bełchatów w formie ankiet: pisemnie lub elektronicznie za pośrednictwem internetu.

I. ROZLICZENIE ANKIET

1.	Liczba uprawnionych do głosowania	
2.	Liczba wydanych kart	
3.	Liczba zwróconych -wypełnionych ankiet	
4.	Liczba ankiet wypełnionych elektronicznie	
5.	Liczba ankiet ważnych	
6.	Liczba ankiet nieważnych	

II. WYNIKI KONSULTACJI

Czy jest Pan/Pani za zmianą granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, polegającą na włączeniu w granice Gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina , obejmującego Elektrownię Bełchatów?		
	Liczba odpowiedzi zaznaczonych znakiem „X" w kratce „TAK"	
	Liczba odpowiedzi zaznaczonych znakiem „X" w kratce „NIE"	
	Liczba odpowiedzi zaznaczonych znakiem „X" w kratce „WSTRZYMUJĘ SIĘ"	
RAZEM		

Uwagi.....

.....

Podpisy:

Kleszczów, 4 lutego 2025 r.

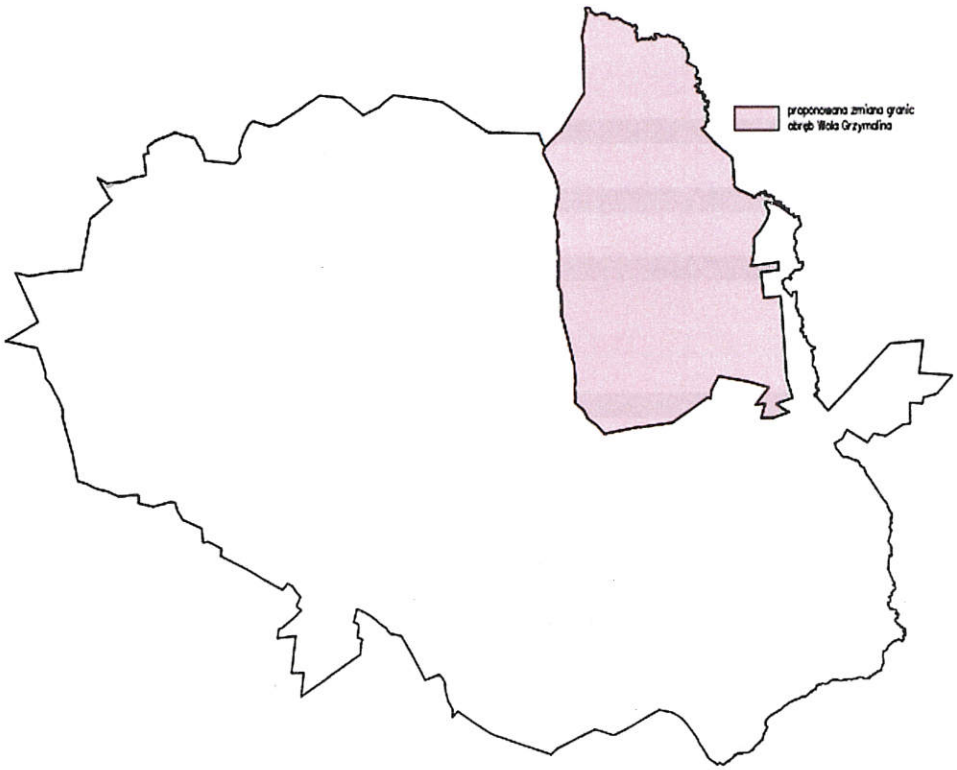
GMINA KLESZCZÓW
97-410 Kleszczów, ul. Główna 47

Załącznik nr 7 do wniosku

Sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów

Konsultacje społeczne przeprowadzono na podstawie uchwały Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów (Dz. U. Woj. Łódzkiego z 2022 r. poz. 3990) i Zarządzenia nr 0050.1.2025 Wójta Gminy Kleszczów z dnia 3 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów.

1. Przedmiot konsultacji: Zmiana granic administracyjnych Gminy Kleszczów dotycząca włączenia w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów.
   Projekt zmian:



2. Termin Konsultacji: 7 stycznia 2025 r. do 21 stycznia 2025 r. włącznie.
3. Forma konsultacji: Opinie i uwagi o zmianach można było wnosić pisemnie na Ankiecie w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy do pobrania na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem www.bip.kleszczow.pl w zakładce "Konsultacje społeczne", bezpośrednio w siedzibie Urzędu Gminy w Kleszczowie, u sołtysów poszczególnych sołectw oraz podczas spotkań z mieszkańcami. Wypełnione ankiety należało składać: w Urzędzie Gminy w Kleszczowie w Kancelarii Ogólnej, pocztą tradycyjną na adres: Urząd Gminy w Kleszczowie, ul. Główna 47, 97-410 Kleszczów, pocztą elektroniczną na adres: kancelaria@kleszczow.pl, na adres elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP tj. /UGKleszczow/skrytka, na adres do e-Doręczeń AE:PL-

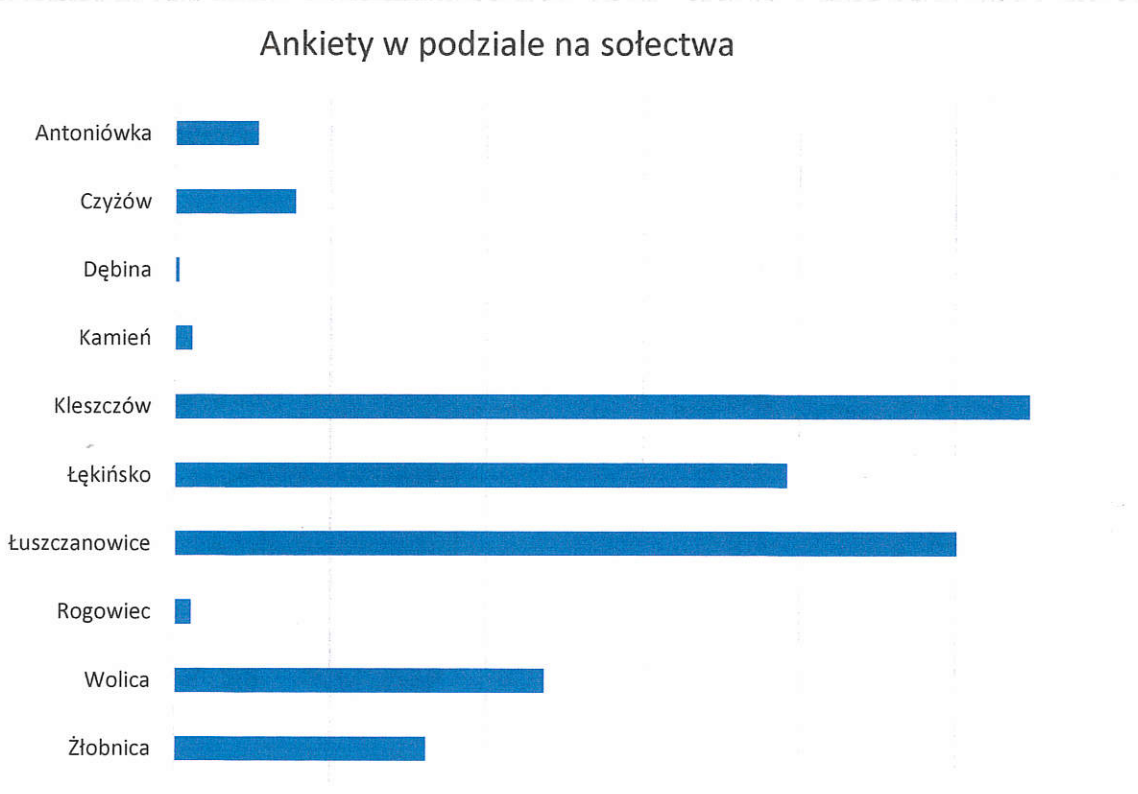
95672-74198-CEBCU-28, u sołtysów poszczególnych sołectw, podczas spotkań urzędników z mieszkańcami.

4. Analiza wyniku konsultacji.

Wyniki łączne (dane na dzień 21.01.2025 r.):

1) Ogółem liczba zameldowanych na terenie Gminy Kleszczów wynosi 6959 osób;
2) Liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach wynosi: 3998;
3) Liczba ankiet konsultacyjnych ważnych wynosi 3996, w tym:
   a. Liczba ankiet konsultacyjnych popierających (zaznaczona odpowiedź „TAK"): 3993.
   b. Liczba ankiet konsultacyjnych przeciw (zaznaczona odpowiedź „NIE"): 3.

GŁOSY NA „TAK" w podziale na sołectwa:



	Żłobnica	Wolica	Rogowiec	Łuszczanowice	Łękińsko	Kleszczów	Kamień	Dębina	Czyżów	Antoniówka
Ankiety w podziale na sołectwa	323	474	22	1002	785	1096	23	6	155	107

4) Liczba ankiet konsultacyjnych nieważnych: 2.

Analiza uwag mieszkańców:

Większość uwag zgłaszanych przez mieszkańców w ankietach dotyczyła przekonania, że granice gminy powinny zostać przywrócone już wcześniej. Respondenci często podkreślali, że tereny te w ogóle nie powinny zostać odebrane gminie, co uznawali za niesprawiedliwą i nieuzasadnioną decyzję.

Wójt Gminy Kleszczów

/-/ Dariusz Michalek

Załącznik nr 8 do wniosku

DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 grudnia 2024 r.

Poz. 10331

Podpisany przez:
Aleksandra Brochocka
Data: 2024-12-10 14:49:11

INFORMACJA
STAROSTY BEŁCHATOWSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2024 r.

w sprawie danych zawartych w projekcie operatu opisowo – kartograficznego opracowanego w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Wola Grzymalina gminy Bełchatów, powiat bełchatowski, woj. łódzkie

Zgodnie z art. 24a ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r., poz. 1151 ze zm.) Starosta Bełchatowski informuje:

Dane objęte modernizacją, zawarte w projekcie operatu opisowo – kartograficznego, który podlegał wyłożeniu do wglądu osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w siedzibie Starostwa Powiatowego w Bełchatowie, a także za pomocą środków komunikacji elektronicznej na stronie internetowej http://belchatow.geoportal2.pl w dniach od 11 października 2024 r. do 31 października 2024 r. stały się z dniem 26 listopada 2024 r. danymi ewidencji gruntów i budynków i podlegały ujawnieniu w bazie danych ewidencji gruntów i budynków.

Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym, może w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia niniejszej informacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, zgłaszać zarzuty do tych danych.

O uwzględnieniu lub odrzuceniu zarzutów Starosta Bełchatowski rozstrzyga w drodze decyzji.

Do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, w sprawie rozstrzygnięcia zarzutów, w stosunku do gruntów, budynków lub lokali, których dotyczą zarzuty, dane ujawnione w operacie opisowo - kartograficznym nie są wiążące.

Zarzuty zgłoszone po upływie 30 dni od ogłoszenia niniejszej informacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego traktuje się jak wnioski o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Starosta Bełchatowski

Jacek Zatorski

A. Nowicka
Data 21.03.25

OŚG
1622
2025 -03- 21

Załącznik nr 9 do wniosku

RZECZPOSPOLITA POLSKA
GŁÓWNY GEODETA KRAJU
Alicja Kulka

KN-PRGNG.430.210.2025

Urząd Gminy w Kleszczowie
202501927

URZĄD GMINY W KLESZCZOWIE
KANCELARIA
WPŁYNĘŁO
Dnia 21. 03. 2025
Nr 03383/25
Podpis

Warszawa, 20 marca 2025 r.

Pan
Dariusz Michałek
Wójt Gminy Kleszczów

Dotyczy: potwierdzenie dotychczasowego przebiegu granic gminy

Szanowny Panie Wójcie,

w wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono rozbieżności na granicy między powiatem radomszczańskim (1012), a powiatem bełchatowskim (1001). Dane ewidencji gruntów i budynków, udostępniane poprzez usługi danych przestrzennych, ujawniły przypadki nakładających się działek oraz nieciągłości topologicznych. W konsekwencji brak jest możliwości jednoznacznego wyznaczenia granicy powiatów, co uniemożliwia prawidłowe określenie jej przebiegu w Państwowym Rejestrze Granic.

Ponadto stwierdzono, że przedstawiony na mapie topograficznej w skali 1:25 000 przebieg granic gminy Bełchatów i gminy Kleszczów nie jest zgodny z przebiegiem granicy tych gmin w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG).

W związku z powyższym nawiązując do wniosku znak: OŚG.680.1.2025 z dnia 14 marca 2025 r. informuję, że na podstawie dostępnych danych nie jest możliwe wydanie opinii[1] potwierdzającej przebieg dotychczasowej granicy gminy Bełchatów i gminy Kleszczów w odniesieniu do Państwowego Rejestru Granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju (PRG).

[1] §2 ust. 2 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310)

Niezgodności w przebiegu granicy gminy Bełchatów i gminy Kleszczów zostały przedstawione na dołączonych do pisma zrzutach ekranu. Dodatkowo wskazane w załączniku do niniejszej opinii rozbieżności pomiędzy powiatem radomszczańskim, a powiatem bełchatowskim proszę uzgodnić ze starostą w celu doprowadzenia do zgodności przebiegu granic.

Jednocześnie informuję, że opinia wydana przez Głównego Geodetę Kraju ma charakter formalny, a nie merytoryczny. Nie powinna ona skutkować negatywną opinią Wojewody na podstawie obowiązujących przepisów ani późniejszym negatywnym rozstrzygnięciem ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji.

Z poważaniem

GŁÓWNY GEODETA KRAJU

Alicja Kulka

/pismo podpisane elektronicznie/

Podpis elektroniczny złożony przez:
Alicja Kulka
Zweryfikowano w dniu 21.03.2025
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☒ważny ☐nieważny ☐brak możliwości weryfikacji
(podpis i pieczątka pracownika)

Załącznik:

1. Rozbieżności w przebiegu granic

Do wiadomości:

1. Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Sprawę prowadzi: Katarzyna Nowicka
E-mail: katarzyna.nowicka@gugik.gov.pl
telefon: 22 563 13 25

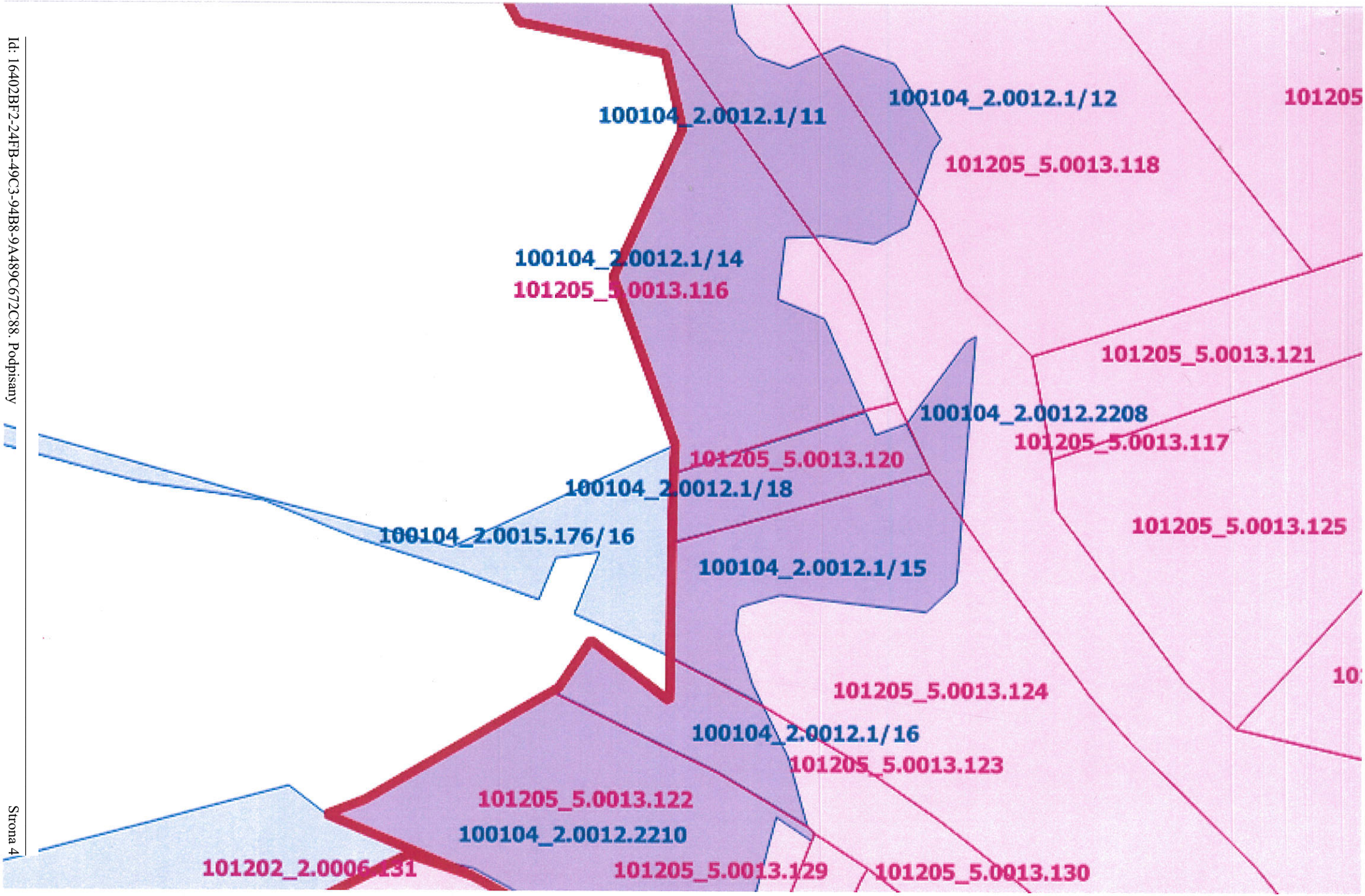
Na podstawie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych informujemy, że:

Administratorem Pani/Pana danych osobowych podanych w ww. korespondencji jest Główny Geodeta Kraju, mający siedzibę w Warszawie (kod pocztowy: 00-926) przy ul. Żurawiej 6/12. Kontakt do Inspektora Ochrony Danych: e-mail: iod@gugik.gov.pl. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w celu prowadzenia korespondencji lub załatwienia Pani/Pana sprawy a następnie dla archiwizacji dokumentów wynikających z przepisów prawa na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO[2] w związku w szczególności z przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne[3] lub ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej[4] lub ustawy Kodeks postępowania administracyjnego[5].
Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być podmioty lub organy, którym Administrator jest zobowiązany udostępniać te dane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Odrębną kategorię odbiorców, którym mogą być udostępnione Pani/Pana dane osobowe są podmioty uprawnione do obsługi doręczeń[6]. Kolejną kategorią odbiorców Pani/Pana danych osobowych mogą być podmioty przetwarzające na podstawie umów powierzenia przetwarzania danych osobowych zawartych z Administratorem, w tym podmioty świadczące usługi związane z utrzymaniem użytkowanych w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii systemów informatycznych. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w okresie, którego wymagają przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[7]. Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do swoich danych osobowych oraz prawo żądania ich sprostowania, sprzeciwu wobec przetwarzania danych, ich usunięcia po upływie wyżej wskazanego okresu lub ograniczenia ich przetwarzania, z uwzględnieniem przepisów zawartych w art. 5b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Podanie Pani/Pana danych osobowych jest dobrowolne lub może wynikać z przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego lecz jest niezbędne do prowadzenia korespondencji w Pani/Pana sprawie w tym udzielenia Pani/Panu odpowiedzi. Pani/Pana dane osobowe nie będą wykorzystane do zautomatyzowanego podejmowania decyzji ani nie będą profilowane przez Administratora.

---

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016 r. str. 1, zm. Dz. Urz. UE L 2018 Nr 127, poz. 2).
[3] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.).
[4] Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214 i z 2024 r. poz. 1907).
[5] 4Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
[6] Sytuacja dotyczy głównie podmiotów świadczących usługi doręczania przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w tym m.in. ePUAP w związku z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 180).
[7] Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 oraz z 2019 r. poz. 2020, z 2018 r. poz. 398).

Id: 16402BF2-24FB-49C3-94B8-9A489C672C88. Podpisany



Wola Grzymalina
0,48
Grzymalina – Kolonia
Zarośla
198,1
199,0
195,9
193,11

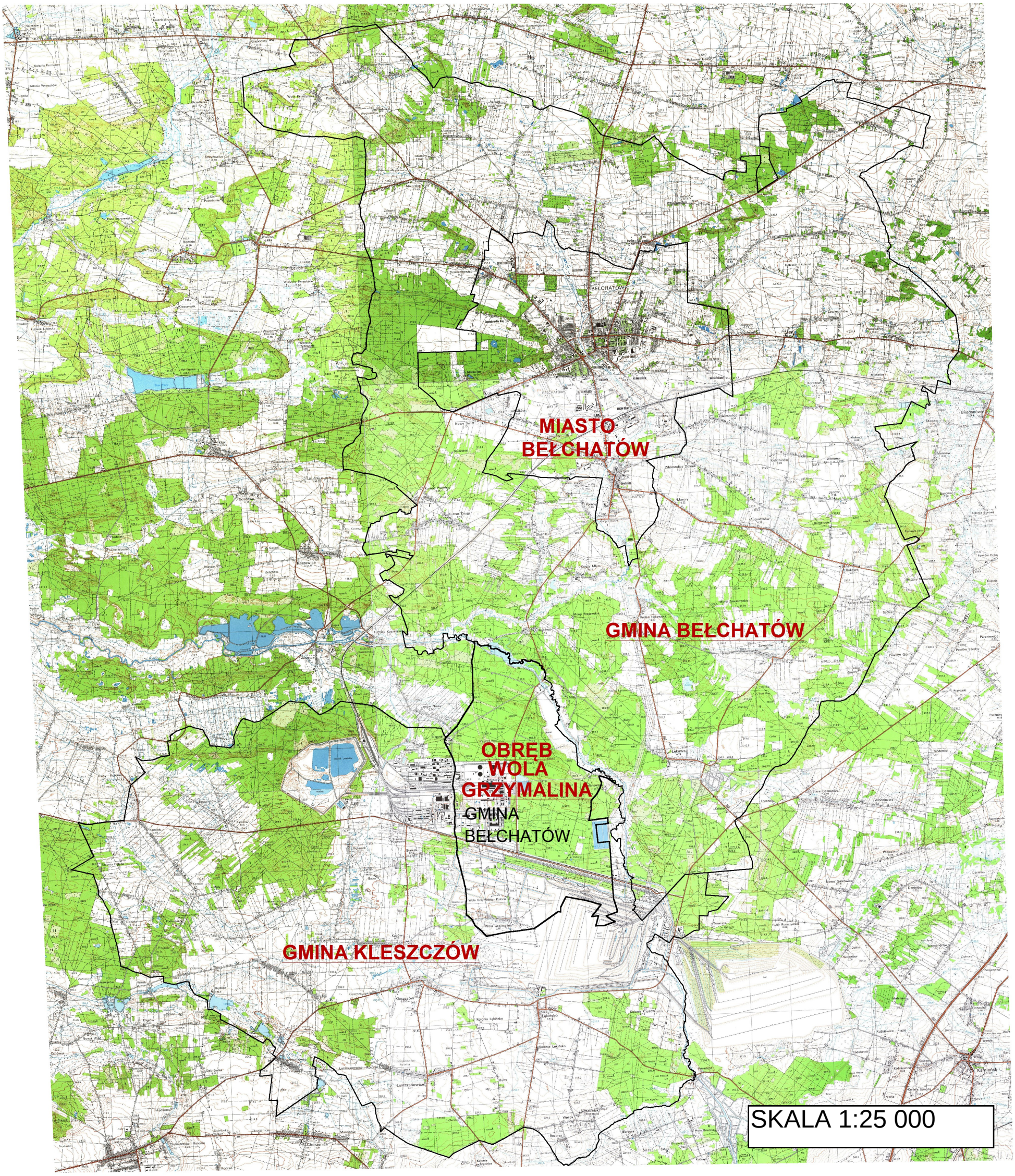
193,2
mat. bud.
204,1
30,0
węgl. brun.

Zwirowe
209.1
sosna
119
118
Widawka
pod. el.
150.0
Blachy
bud

220,3
220,4
187,3
216
192,9
Słupia
197,5
Półko
205,0
206,3
188,6
215
sosna
210
187,3
216
220,3
220,4
212
Słupia
197,5
206,3
192,9

183,2
osadnik
187,3
186,6
187,1
Wyr
Widawka

Załącznik nr 10 do wniosku



IGZP.6727.2.44.2025

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Załącznik nr 11 do wniosku

Urząd Gminy w Kleszczowie
202501750

Urząd Gminy Kleszczów

Dnia 18.03.2025
Nr 03222/25
Podpis

Bełchatów, dnia 18.03.2025r.

GK.6620.168.2025

W odpowiedzi na pismo znak: IGZP.6727.2.44.2025 z dnia 12.03.2025r. w sprawie wydania zaświadczenia w zakresie powierzchni oraz liczby ludności obrębu Wola Grzymalina, gm. Bełchatów Starostwo Powiatowe w Bełchatowie, Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru w załączeniu przekazuje zaświadczenie znak GK.6620.168.2025 z dnia 14.03.2025r. dotyczące powierzchni obrębu.

Jednocześnie zawiadamia o konieczności wniesienia odrębnego podania w sprawie wydania zaświadczenia w zakresie liczby ludności do Wójta Gminy Bełchatów jako organu właściwego. Bowiem zgodnie z art. 6a ust. 1 *ustawy z dnia 24 września 2010r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2025r., poz. 274 t.j.)* rejestr mieszkańców jest prowadzony zgodnie z właściwością miejscową przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Stosownie do art. 66 §2 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024r. poz. 572 t.j.)* odrębne podanie, złożone zgodnie z niniejszym zawiadomieniem do Wójta Gminy Bełchatów w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia, uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania.

Ponadto Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru informuje, iż zgodnie z art. 7 pkt 3 *ustawy z dnia 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U.z 2023 r. poz. 2111 ze zm.)* jednostki samorządu terytorialnego zwalnia się od opłaty skarbowej. W związku z powyższym w celu zwrotu kwoty 17,00 zł uiszczonej za zaświadczenie należy złożyć pismo o zwrot kwoty należnej do Urzędu Miasta Bełchatowa.

Podpis elektroniczny złożony przez:
Małgorzata Piotrowska
Zweryfikowano w dniu 18.03.2025
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☒ważny ☐nieważny ☐brak możliwości weryfikacji
(podpis i pieczątka pracownika)

Z up. STAROSTY

mgr inż. Małgorzata Piotrowska
GEODETA POWIATOWY

97 – 400 Bełchatów, ul. Pabianicka 17 / 19
tel. +48 44/635 86 00
e-mail: powiat-belchatowski.pl, www.powiat-belchatowski.pl

STAROSTA BEŁCHATOWSKI
ul. Pabianicka 17/19
97-400 Bełchatów

GK.6620.168.2025

Bełchatów, dnia 18.03.2025r.

ZAŚWIADCZENIE

Na podstawie art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572) w związku z art. 7d pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024r., poz. 1151 ze zm.), Starostwo Powiatowe w Bełchatowie, Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru zaświadcza, że:

Łączna powierzchnia ewidencyjna działek położonych w obrębie Wola Grzymalina, gm. Bełchatów na dzień 18.03.2025r. wynosi **2059,4597** ha.

Zaświadczenie wydaje się na wniosek Urzędu Gminy w Kleszczowie celem przedłożenia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Opłatę skarbową w wysokości 17,00 zł (słownie: siedemnaście zł 00/100) wniesiono dokonując przelewu na rachunek Urzędu Miasta Bełchatów w dniu 12.03.2025r.

Z up. STAROSTY

mgr inż. Małgorzata Piotrowska
GEODETA POWIATOWY

Podpis elektroniczny złożony przez:
Małgorzata Piotrowska
Zweryfikowano w dniu 18.03.2025
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☒ważny ☐nieważny ☐brak możliwości weryfikacji
(podpis i pieczątka pracownika)

Załącznik nr 12 do wniosku

WÓJT GMINY BEŁCHATÓW

Bełchatów, dnia 21.03.2025 r.

SO.5341.40.2025

URZĄD GMINY W KLESZCZOWIE
KANCELARIA OGÓLNA
WPŁYNĘŁO
Dnia 21. 03. 2025
Nr 03382125
Podpis

IGZP
2025 -03- 21
Olga Sęk
21.03.2025 r.

Sz. P. Dariusz Michałek
Wójt Gminy Kleszczów
Urząd Gminy Kleszczów
ul. Główna 47
97-410 Kleszczów

Urząd Gminy w Kleszczowie
202501928

ZAŚWIADCZENIE

W odpowiedzi na pismo z dnia 18.03.2025 r. nr IGZP.6727.2.44.2025 w sprawie przekazania liczby mieszkańców w miejscowościach obrębu Wola Grzymalina Urząd Gminy Bełchatów zaświadcza, że w dwóch miejscowościach liczba ludności na dzień 21.03.2025 r. jest następująca:

Lp.	Miejscowość	Liczba osób zameldowanych na pobyt stały i czasowy
1.	Biłgoraj	4
2.	Słok-Młyn	6

Z up. WÓJTA
mgr inż. Agnieszka Soboń
Zastępca Kierownika
Referatu Spraw Obywatelskich
i Obrony Cywilnej

Podpis elektroniczny złożony przez:
Agnieszka Soboń
Zweryfikowano w dniu 21.03.2025
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☒ważny ☐nieważny ☐brak możliwości weryfikacji
(podpis i pieczątka pracownika)

Otrzymują:

1. Adresat
2. A/a

KIR Szafir

elektronicznypodpis.pl

Raport z weryfikacji podpisu

INFORMACJE O DOKUMENCIE:	
Nazwa pliku	nr40.pdf
Liczba podpisów	1
Data weryfikacji podpisów	2025-03-21 10:19:02

SZCZEGÓŁY WERYFIKACJI:

Podpis: 1 - Pozytywny	
Rodzaj certyfikatu	Kwalifikowany
Format podpisu	PAdES-BES
Data złożenia podpisu	2025-03-21 09:28:39
Podpis zawiera znacznik czasu	Brak
Certyfikat podpisującego / składającego pieczęć	Nazwa powszechna: Agnieszka Soboń Nazwa organizacji: Urząd Gminy Bełchatów Kraj: PL
Numer seryjny certyfikatu	494779166153862932169895305197279663618233908412
Wystawca certyfikatu	Nazwa powszechna: COPE SZAFIR - Kwalifikowany Nazwa organizacji: Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. Kraj: PL Identyfikator organizacji: VATPL-5260300517
Lista CRL wykorzystana do weryfikacji certyfikatu	-
Odpowiedź OCSP wykorzystana do weryfikacji certyfikatu	Status: GOOD ArchiveCutOff: 13 Mar 2017 14:07:47 GMT CN=COPE SZAFIR OCSP Responder OZK62 O=Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. L=Warszawa ST=mazowieckie C=PL - 21 Mar 2025 09:18:57 GMT
Podpis zweryfikowano na dzień	2025-03-21 10:18:56 (Bieżący czas systemowy)
Status weryfikacji	Pozytywny
	Podpis został poprawnie zweryfikowany certyfikatem kwalifikowanym
Uwagi	Weryfikowany podpis został uznany za kwalifikowany. Zgodnie z Art. 25. Punkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu.

URZĄD GMINY BEŁCHATÓW
Referat Gospodarki Nieruchomościami
i Planowania Przestrzennego
ul. Kościuszki 13, 97-400 Bełchatów
tel. (44) 632 65 68, fax (44) 632 88 54

Olga Sęk
21.03.2025r.

Załącznik nr 13 do wniosku

GN.6727.126.2025

IGZP
2025 -03- 20

Bełchatów, dnia 18.03.2025 r.

Urząd Gminy w Kleszczowie
202501944

Urząd Gminy Kleszczów
ul. Główna 47
97-410 Kleszczów

Dnia 20. 03. 2025
Nr 03368125
Podpis

W odpowiedzi na pisma nr IGZP.62727.11.2025 z dnia 12 marca 2025r. oraz nr IGZP.67.2.43.2025 z dnia 12 marca 2025r. Urząd Gminy Bełchatów - Referat Gospodarki i Planowania Przestrzennego informuje, iż brak jest planów zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Wola Grzymalina.

Jednocześnie informujemy, iż od dnia 22 kwietnia 2024r. trwają prace nad sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Wola Grzymalina których zakończenie przewidywane jest w połowie roku 2025.

KIEROWNIK
Referatu Gospodarki Nieruchomościami
i Planowania Przestrzennego
mgr Włodzimierz Galimski

Podpis elektroniczny złożony przez:
Włodzimierz Galimski
Zweryfikowano w dniu 21.03.2025
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☒ważny ☐nieważny ☐brak możliwości weryfikacji
(podpis i pieczątka pracownika)

KIR. Szafir

elektronicznypodpis.pl

Raport z weryfikacji podpisu

INFORMACJE O DOKUMENCIE:	
Nazwa pliku	Grzymalina.pdf
Liczba podpisów	1
Data weryfikacji podpisów	2025-03-21 08:46:12

SZCZEGÓŁY WERYFIKACJI:

Podpis: 1 - Pozytywny	
Rodzaj certyfikatu	Kwalifikowany
Format podpisu	PAdES-BES
Data złożenia podpisu	2025-03-20 12:16:35
Podpis zawiera znacznik czasu	Brak
Certyfikat podpisującego / składającego pieczęć	Nazwa powszechna: Włodzimierz Krzysztof Galimski Kraj: PL
Numer seryjny certyfikatu	264271040592983169278487397818205557882154959899
Wystawca certyfikatu	Nazwa powszechna: COPE SZAFIR - Kwalifikowany Nazwa organizacji: Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. Kraj: PL Identyfikator organizacji: VATPL-5260300517
Lista CRL wykorzystana do weryfikacji certyfikatu	-
Odpowiedź OCSP wykorzystana do weryfikacji certyfikatu	Status: GOOD ArchiveCutOff: 13 Mar 2017 14:07:47 GMT CN=COPE SZAFIR OCSP Responder OZK62 O=Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. L=Warszawa ST=mazowieckie C=PL - 21 Mar 2025 07:46:05 GMT
Podpis zweryfikowano na dzień	2025-03-21 08:46:04 (Bieżący czas systemowy)
Status weryfikacji	Pozytywny
	Podpis został poprawnie zweryfikowany certyfikatem kwalifikowanym
Uwagi	Weryfikowany podpis został uznany za kwalifikowany. Zgodnie z Art. 25. Punkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu.

Załącznik nr 14 do wniosku

RADA GMINY BEŁCHATÓW

97- 400 Bełchatów, ul. Kościuszki 13 tel. 44632-52-11 fax 632-68-54
e-mail: rada.gminy@ugbelchatow.pl www.ugbelchatow.pl

Urząd Gminy w Kleszczowie
202501892

URZĄD GMINY W KLESZCZOWIE
KANCELARIA OGÓLNA
WPŁYNĘŁO
Dnia 20. 03. 2025
Nr 03332125
Podpis

Bełchatów, dnia 20.03.2025 r.

RO.0004.2.2025

Rada Gminy Kleszczów

Szanowny Pan Michał Rejniak
Przewodniczący Rady Gminy Kleszczów

W związku z wnioskiem Wójta Gminy Kleszczów z dnia 24 grudnia 2024 r. znak: KSP.0110.2.2024 w przedmiocie zmian granic pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, polegającą na włączeniu w granice gminy Kleszczów obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów, Rada Gminy w dniu 20 marca 2025 r. na XV Sesji podjęła stosowną uchwałę nr XV/113/2025 w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów.

Z poważaniem

PRZEWODNICZĄCY RADY
GMINY BEŁCHATÓW
Rafał Furczyński

Załączniki:
Uchwała Nr XV/113/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 20 marca 2025 r.

Otrzymują:

- Adresat
- aa

RADA GMINY
97-400 Bełchatów
ul. Kościuszki 13

Elektronicznie podpisany przez:
Rafał Andrzej Furczyński
dnia 20 marca 2025 r.

UCHWAŁA NR XV/113/2025
RADY GMINY BEŁCHATÓW

z dnia 20 marca 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów

Na podstawie art. 4b ust.1 pkt 2, art. 5a ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Z 2024 r. poz.1465, poz. 1572, poz.1907, poz. 1940) uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się zaopiniować negatywnie zmianę granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, polegającą na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru Gminy Bełchatów.

§ 2. Wyrażenie opinii, zostało poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami Gminy Bełchatów, których wyniki zawiera protokół stanowiący załącznik do niniejszej Uchwały.

§ 3. Podstawę negatywnej opinii w sprawie zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów stanowi następująca argumentacja:

W dniu 24 grudnia 2024 roku Wójt Gminy Kleszczów pismem opatrzonym znakiem KSP.0110.2.2024 wystąpił z wnioskiem do Rady Gminy Bełchatów o wydanie opinii, w przedmiocie zmian granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, polegających na włączeniu w granice gminy Kleszczów obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru Gminy Bełchatów.

Zgodnie z art. 4b ust.1 pkt 2, art. 5a ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Z 2024 r. poz.1465, poz. 1572, poz.1907, poz. 1940) rada gminy objętej wnioskiem winna wydać opinię w tej sprawie, poprzedzoną przeprowadzonymi konsultacjami z mieszkańcami. W związku z tym Rada Gminy Bełchatów Uchwałą Nr XII/100/2025 z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów, zainicjowała procedurę, związaną z przeprowadzeniem wskazanych konsultacji. Ich wynik stanowi dla Rady Gminy przesłankę w zakresie podjęcia opinii w sprawie zmiany granic.

W konsultacjach społecznych, przeprowadzonych zgodnie z Zarządzeniem Nr 10/2025 Wójta Gminy Bełchatów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów oddano 8.399 ważnych głosów. 8.387 mieszkańców wyraziło swój sprzeciw wobec projektu zmiany granic, a zaledwie 11 osób opowiedziało się za ich zmianą. (Protokół z przeprowadzonych konsultacji stanowi załącznik do niniejszej uchwały). Taki wynik konsultacji stanowi dla Rady Gminy Bełchatów podstawę do podjęcia negatywnej opinii w sprawie zmian granic pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, polegających na włączeniu w granice gminy Kleszczów obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina.

Należy podkreślić, że wynik konsultacji jest jednym z wielu argumentem, które przemawiają za przyjęciem negatywnej opinii w przedmiocie zmian granic, postulowanych przez Gminę Kleszczów.

Zmiana granic administracyjnych między Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, wprowadzona na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. 2021 poz. 2444) z dniem 1 stycznia 2022 roku, polegała na włączeniu w granice Gminy Bełchatów obrębu geodezyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha. Z punktu widzenia interesów obu gmin kluczowe pozostaje, że na tym terenie działa kilka podmiotów gospodarczych, w tym część terenów PGE GiEK S.A. Oddział Elektrownia Bełchatów, generujących wpływy podatkowe rzędu 70 mln zł rocznie. Dla lokalnych samorządów ta zmiana granic stanowiła jedno z najważniejszych wydarzeń ostatnich dwóch dekad. Zmieniła ona bowiem redystrybucję podatków z państwowego koncernu w ten sposób, że przestały płynąć tylko do jednej, małej wiejskiej gminy Kleszczów, a zaczęły trafiać do całego powiatu bełchatowskiego, liczącego prawie 110 tysięcy mieszkańców.

Należy wskazać, że wniosek o zmianę granic administracyjnych między Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, złożył w 2021 roku Wojewoda Łódzki. Podnosił on wówczas, iż Gmina Kleszczów nie wywiązała się ze zobowiązań, poczynionych w 2019 roku wobec sąsiednich samorządów. Chodzi o deklaracje, które ze

strony Gminy Kleszczów padły po tym, gdy Gmina Bełchatów w 2019 roku złożyła wniosek o zmianę granic administracyjnych między obu gminami w ten sposób, by obręb geodezyjny Wola Grzymalina został włączony w granice Gminy Bełchatów. Gmina Kleszczów zadeklarowała wówczas, że jeżeli granice nie zostaną zmienione, Kleszczów stworzy mechanizm dzielenia się dochodami i środkami finansowymi z okolicznymi gminami, które co prawda ponoszą dotkliwe negatywne skutki działalności kopalni i elektrowni, ale nie korzystają z wpływów podatkowych z racji funkcjonowania zagłębia. Deklaracje te jednak nie przełożyły się na takie wsparcie, które stanowiłoby realną pomoc dla samorządów.

W związku z tym, uznając słuszność argumentów, wskazanych we wniosku Gminy Bełchatów z 2019 roku, Wojewoda Łódzki złożył we wrześniu 2021 roku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji własny wniosek o zmianę granic na korzyść Gminy Bełchatów. Wskazywano, że Gmina Bełchatów ponosi koszty funkcjonowania kopalni oraz elektrowni w zbliżonym stopniu jak gmina Kleszczów, w związku z tym jedynie zmiana granic może przełożyć się na faktyczne zmniejszenie niesprawiedliwości w podziale dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, będących konsekwencją nierównego podziału podatków płaconych przez elektrownię i kopalnię Bełchatów.

Podstawą rzeczonego wniosku był jednak fakt, iż zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2024 poz. 1465 ze zmianami), tj. zmiana granic dokonana została w sposób zapewniający gminie Bełchatów terytorium jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Co istotne, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2003r. (4 listopada 2003 r., sygn. Akt K 1/03), zmianę granic administracyjnych można dokonywać, wówczas, gdy przemawiają za tym względy gospodarcze, społeczne i kulturowe. Powyższe wyraźnie podkreślano we wniosku Wojewody Łódzkiego.

Czynniki, które mogą w szerszej perspektywie mieć wpływ na zmianę granic terytorialnych to m.in. realia demograficzne i społeczne. Rzecz w tym, że jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K1/03, determinanta wszczęcia takiej procedury musi mieć znamiona interesu publicznego, wynikającego z wartości chronionych konstytucyjnie. Przesłankę taką może stanowić interes publiczny o wymiarze lokalnym, związanym z korektą stosunków terytorialnych, mającą na celu polepszenie sytuacji przynajmniej jednej z gmin. W takich przypadkach przyczyna wszczęcia postępowania wiąże się z oceną, czy interes własny gminy, inicjującej postępowanie, ma znamiona interesu publicznego, który uzasadnia dokonanie zmiany granic, mimo że prowadzi to do destabilizacji stosunków terytorialnych.

Właśnie dobrem wspólnym i interesem publicznym uzasadniona była zmiana granic gmin Kleszczów i Bełchatów, przeprowadzona w 2022 roku. W założeniu miała ona wywołać pozytywne skutki społeczne i gospodarcze i tak też się stało. Włączenie obrębu geodezyjnego Wola Grzymalina w granice Gminy Bełchatów w praktyce zmieniło redystrybucję dochodów, związanych z funkcjonowaniem na tym terenie zakładów bełchatowskiego zagłębia z jednej gminy, liczącej nieco ponad 6 tys. mieszkańców, na cały Powiat bełchatowski. Gmina Bełchatów (będąca największą gminą Powiatu bełchatowskiego, o dwukrotnie większym obszarze i dwa razy wyższej liczbie mieszkańców niż Gmina Kleszczów) została głównym, ale nie jedynym beneficjentem tej zmiany. Z tytułu zmiany granic do budżetu gminy trafia co roku prawie 70 mln zł. Po zmianie granic, każdego roku, Gmina Bełchatów udziela znaczącej pomocy dla samorządów z terenu Powiatu bełchatowskiego i dla bełchatowskiego szpitala oraz dla służb mundurowych W sumie w latach 2022 – 2024 na dotacje dla innych gmin i dla powiatu wydano prawie 55 mln zł. Na 2025 rok na taką pomoc przeznaczono 16 mln zł. To oznacza wsparcie rzędu 71 mln zł w ciągu czterech lat. A zatem ponad 25 procent dodatkowych wpływów, pozyskanych dzięki zmianie granic, jest redystrybuowane do ościennych gmin, powiatu, szpitala i na cele, wskazane przez Wojewodę Łódzkiego.

W tym miejscu podkreślić należy znaczącą dysproporcję między skalą pomocy, udzielanej przez Gminę Bełchatów i Gminę Kleszczów. Jak nadmieniono, Kleszczów, najbogatsza gmina w Polsce, w 2019 roku zadeklarowała że będzie pomagać sąsiednim gminom, które odczuwają niekorzystne skutki działalności bełchatowskiego zagłębia. Ta deklaracja zamanifestowała się udzieleniem dotacji dla JST i szpitali w wysokości niespełna 5 mln zł w 2019 roku. W 2020 roku było to 13,3 mln zł, a w 2021 roku pomoc wyniosła 10,7 mln zł (przy ogólnych wydatkach gminy na poziomie ponad 280 mln zł).

Po zmianie granic, w latach 2022-2023 najbogatsza gmina w Polsce przeznaczyła na pomoc innym samorządom i szpitalom w sumie niecałe 489 tys. zł. W tym samym okresie Gmina Bełchatów, dysponująca bez porównania niższym budżetem, przeznaczyła ponad 42 mln zł na dotacje dla JST i szpitali. Jak już wspomniano, w ciągu czterech lat ta pomoc osiągnie kwotę 70 mln zł.

W dyskusji, która w przestrzeni publicznej toczyła się w związku z zapowiadanym wnioskiem o rewizję zmiany granic, Gmina Kleszczów podnosi, iż pomaga innym samorządom w ten sposób, iż jest największym płatnikiem części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, tzw. janosikowego. Zaznaczmy jednak, że nie ma w tym żadnej dobrowolności. To ustawowy obowiązek, który wynika wprost z bardzo wysokich dochodów podatkowych gminy i wysokość janosikowego jest wprost od nich uzależniona. Można tylko nadmienić, że tego typu obciążenie chętnie przyjęłaby na siebie każda biedna, wiejska gmina, bo oznaczałoby to dla niej jednoczesne wysokie wpływy, które gwarantują stabilny rozwój. Warto wspomnieć, iż po zmianie granic płatnikiem tzw. janosikowego jest również Gmina Bełchatów, ale odprowadzanie części równoważącej subwencji ogólnej nie wpłynęło negatywnie na równoczesne przeznaczanie przez tę gminę milionów złotych rocznie na pomoc sąsiednim samorządom.

Zasadnym jest pytanie, czy zmiana granic na korzyść Gminy Bełchatów, do której doszło w 2022 roku, drastycznie ograniczyła możliwości finansowe Gminy Kleszczów? Czy naruszono w ten sposób dobrostan jej mieszkańców, czy znacząco ucierpiały zdolności inwestycyjne tego samorządu? W Gminie Kleszczów po zmianie granic dochody budżetu zmniejszyły się w 2022 roku z planowanych 258 mln zł do 189 mln zł. Ten uszczerbek podatkowy w szerszej perspektywie w żaden sposób nie wpłynął na możliwości inwestycyjne Gminy Kleszczów. W 2021 roku (czyli przed zmianą granic) wydatki majątkowe wynosiły tam 82 mln zł. W 2024 roku wyniosły one 90,7 mln zł (po planie na koniec grudnia 2024). Plan wydatków majątkowych w gminie Kleszczów na 2025 rok to 84,5 mln zł (co stanowi niespełna 31% ogółu wydatków planowanych w tej gminie). Dowodzi to niezbicie, iż Gmina Kleszczów w związku z przetransferowaniem wpływów podatkowych z obrębu Wola Grzymalina, nie utraciła zdolności inwestycyjnych, nie wpłynęło to też znacząco na poziom świadczeń i benefitów, z których mogą korzystać mieszkańcy tej gminy. Budżet Gminy Kleszczów jest więcej niż bezpieczny dzięki temu, że na terenie tej gminy funkcjonuje KWB Bełchatów, część obiektów Elektrowni Bełchatów oraz kopalniane i elektrowniane spółki, a samorząd ten przez kilkadziesiąt lat korzystania z podatków płaconych przez kopalnię i elektrownię zdołał zgromadzić bardzo wysokie oszczędności (z samych odsetek od lokat gmina uzyskuje rocznie ponad 17 mln zł). Zmiana granic nie zmieniła również tego, że Gmina Kleszczów pozostaje nadal najbogatszą gminą w Polsce, z dochodem per capita na poziomie ponad 23 tys. zł (przed zmianą granic było to prawie 30 tys. zł na mieszkańca), daleko w tyle pozostawiając inne samorządy w kraju. Dla porównania gmina Sulmierzyce (druga w kraju pod względem zamożności) ma dochód per capita w wysokości 11.465 zł.

Z drugiej strony należy też zadać pytanie, jak zmiana granic wpłynęła na realia budżetowe Gminy Bełchatów? Gminy, która pod względem demograficznym w wyludniającym się co do zasady województwie łódzkim stanowi ewenement, bo średnie saldo migracji w latach 2019-23 wyniosło u nas aż 20,82 promila, a od końca 2019 roku do 30 czerwca 2024 roku liczba mieszkańców Gminy Bełchatów zwiększyła się o ponad 1650 osób. W analogicznym okresie liczba mieszkańców Gminy Kleszczów wzrosła o 11 osób (liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały wg danych GUS).

W 2021 roku budżet Gminy Bełchatów wynosił 58 mln zł. Po zmianie granic budżet zwiększył się o około 70 mln zł. Obecnie wynosi on 159 mln zł (plan na 2025 rok). Te dodatkowe wpływy, które od trzech lat trafiają do budżetu, nie zostały „przejedzone". W porównaniu z 2021 rokiem wydatki na inwestycje zwiększyły się ponad pięciokrotnie. W 2025 roku zaplanowane są one w wysokości 84 mln zł i ma to stanowić 45 procent wydatków. Tylko dzięki zmianie granic Gmina Bełchatów, od kilkudziesięciu lat funkcjonująca w cieniu zakładów bełchatowskiego zagłębia, jest w stanie próbować nadrobić infrastrukturalne zapóźnienia. Podejmowane działania przez Gminę Bełchatów nie polegają na ulepszaniu drogich, dobrze funkcjonujących przedsięwzięć, jak to od lat mogą robić włodarze Gminy Kleszczów. Gmina Bełchatów zaspokaja podstawowe potrzeby mieszkańców budując drogi, chodniki, sieci kanalizacji i wodociągi, których po prostu do tej pory brakowało. O skali potrzeb i tempie zmian świadczy fakt, iż w roku 2025 realizowanych jest na terenie gminy ponad 100 różnego typu inwestycji.

Podsumowując – wspomniane wcześniej dobro wspólne i interes publiczny dobitnie wskazują, że obecny podział administracyjny jest korzystny dla wszystkich samorządów Powiatu Bełchatowskiego. Dzięki wpływom z racji funkcjonowania obiektów Elektrowni Bełchatów na obszarze obrębu Wola Grzymalina, na terenie całego powiatu od 2022 roku budowane są nowe drogi, sieci kanalizacyjne, szkoły i obiekty użyteczności publicznej. Takich możliwości rozwoju samorządy te nie miały, gdy obręb Wola Grzymalina położony był w granicach Gminy Kleszczów.

Zmiana granic gmin Bełchatów i Kleszczów, wprowadzona w 2022 roku była silnie uzasadniona właśnie interesem publicznym, związanym m.in. ze zmniejszeniem niesprawiedliwości w podziale dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Warto rozważyć, czy i w jakim zakresie, postulowane teraz przez Gminę

Kleszczów „odwrócenie" zmiany granic będzie realizować przesłankę interesu publicznego. Zyska na tym jedna, licząca nieco ponad 6 tysięcy mieszkańców gmina, która już teraz posiada status najbogatszej gminy w kraju, lata temu nazwanej „polskim Kuwejtem". Straci osiem jednostek samorządu terytorialnego z powiatu bełchatowskiego. Każda z nich już za chwilę stanie oko w oko z wyzwaniami, wynikającymi z niechybnej transformacji gospodarczej regionu. Odebranie tym samorządom dodatkowych środków, które jeszcze przez kilka lat mogłyby do nich płynąć z racji funkcjonowania zagłębia, skazuje gminy na jeszcze bardziej dotkliwy w skutkach brak możliwości zabezpieczenia zaplecza infrastrukturalnego i społecznego. Powrót do granic sprzed 2022 roku w praktyce oznacza zahamowanie rozwoju całego regionu.

Warto nadmienić, że ani we wniosku, przekazanym Gminie Bełchatów przez Wójta Gminy Kleszczów, ani w publicznej polemice nad postulowanym „odwróceniem granic", nie pojawiają się merytoryczne argumenty czy przesłanki, które przekonywałyby o zasadności tej propozycji. W toku dyskusji pojawia się jedynie wątek „okradzenia mieszkańców Gminy Kleszczów" z ich własności. Argument kradzieży wydaje się bezzasadny o tyle, że mieszkańcy wszystkich ościennych gmin mogliby go podnosić z równym powodzeniem. Jednakowoż czynić mogliby tak z tego powodu, iż przez całe dziesięciolecia pozbawiano ich (czy też „okradano" ich) z wpływów z tytułu funkcjonowania w ich bezpośrednim sąsiedztwie kopalni i elektrowni.

Argumentacja przedstawiana w toku dyskusji nad zmianą granic przez Radę Gminy Kleszczów, jest zrozumiała z punktu widzenia interesu Gminy, której obszar zmniejszył się. Jednakże nie jest wystarczająca do odebrania Gminie Bełchatów terenów, które pozyskała w 2022 roku. Jak w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 roku, sygn. Akt K 27/02 zauważył Trybunał Konstytucyjny, podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną i podlega procesom dostosowującym do zmian demograficznych i społecznych oraz jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Podział nieodpowiadający zmienionym warunkom staje się natomiast hamulcem rozwoju. Zmiana granic, dokonana w 2022 roku była właśnie odpowiedzią na aktualne warunki, a jej skutki pozytywnie przełożyły się na rozwój całego regionu.

Zważywszy na powyższe ustalenia, Rada Gminy Bełchatów **negatywnie opiniuje zmianę granic** pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, polegających na włączeniu w granice gminy Kleszczów obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bełchatów.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

RADA GMINY BEŁCHATÓW

Przewodniczący Rady Gminy

Rafał Furczyński

URZĄD GMINY
97-400 BEŁCHATÓW
ul. Kościuszki 13
tel. 44 632 52 11, fax: 44 632 68 54

PROTOKÓŁ

zawierający wyniki konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami gminy Bełchatów w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów

Podstawa prawna:

1) art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 4b ust.1 pkt 2, art. 5a ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

2) Uchwała Nr VII/48/2019 Rady Gminy Bełchatów z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów

3) Uchwały Nr XII/100/2025 Rady Gminy Bełchatów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bełchatów w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów

Przedmiotowy protokół przygotowany został zbiorczo dla całej gminy Bełchatów.

Konsultacje zostały przeprowadzone przez Wójta Gminy Bełchatów.

Uprawnionymi do udziału w konsultacjach były osoby zamieszkałe na terenie Gminy Bełchatów.

Konsultacje przeprowadzono w terminie od 3 lutego 2025 r. do 3 marca 2025 r. w Gminie Bełchatów w formie ankiet: pisemnie lub elektronicznie za pośrednictwem internetu.

I. ROZLICZENIE ANKIET

1.	Liczba uprawnionych do głosowania	12682
2.	Liczba wydanych kart	8500
3.	Liczba zwróconych -wypełnionych ankiet	8429
4.	Liczba ankiet wypełnionych elektronicznie	93
5.	Liczba ankiet ważnych	8399
6.	Liczba ankiet nieważnych	30

II. WYNIKI KONSULTACJI

Czy jest Pan/Pani za zmianą granic administracyjnych pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, polegającą na włączeniu w granice Gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina , obejmującego Elektrownię Bełchatów?		
	Liczba odpowiedzi zaznaczonych znakiem „X" w kratce „TAK"	11
	Liczba odpowiedzi zaznaczonych znakiem „X" w kratce „NIE"	8387
	Liczba odpowiedzi zaznaczonych znakiem „X" w kratce „WSTRZYMUJĘ SIĘ"	1
RAZEM		8399

Uwagi.....

.....

Bełchatów, dn. 05.03.2025r.

Podpisy:

Ewa Drzazga -Wysocka - .....

Monika Kurowska - .....

Sławomir Kuśmierek - .....

Artur Witkowski - .....

Załącznik nr 15 do wniosku

Załącznik nr 15, tj. niniejsza Uchwała, zostanie dołączony po jej podjęciu przez Radę Gminy Kleszczów.

ziemski & partners
30 LAT

ODPIS

Poznań, dnia 27 kwietnia 2022 r.

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

Wnioskodawca:
Rada Gminy Kleszczów
Urząd Gminy w Kleszczowie
ul. Główna 47, 97-410 Kleszczów
reprezentowana przez:
radcę prawnego
prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemskiego
Dr Krystian Ziemski & Partners
Kancelaria Prawna spółka komandytowa
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

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

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz o stwierdzenie niezgodności §1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz przepisami ustawowymi

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy Kleszczów, w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo, którego odpis przesyłam w załączeniu, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946) [dalej także: Konstytucja RP], niniejszym

Id: 16402BF2-24FB-49C3-94B8-9A489C672C88. Podpisany Sąd Rejonowy Poznań - Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, VIII Wydział Gospodarczy KRS Strona 1
tel. (48 61) 866 26 28, fax (48 61) 865 82 56, e-mail: ziemski@ziemski.com.pl

wnoszę o stwierdzenie, że:

1) **art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) [dalej także: u.s.g.] w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, jest niezgodny:**

a) z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.) [dalej także: EKSL] przez to, że wyłącza bezwzględnie wymagany nim obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, co do zmiany granic społeczności lokalnej;

b) z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju;

2) **art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum, jest niezgodny:**

   a) z art. 5 EKSL przez to, że uniemożliwia przeprowadzenie referendum w sprawie ustalenia granic gmin, w sytuacji gdy ustawa na to zezwala;

   b) z art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej podjęcie decyzji w drodze referendum w sprawie dotyczącej tej wspólnoty;

   c) z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że różnicuje prawo członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum w zależności od trybu, w jakim podejmowane jest rozporządzenie w sprawie ustalenia granic gmin;

   d) z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa przez to, że czyni bezskuteczną pozostającą w toku procedurę referendum lokalnego, w której realizowane są prawa członków wspólnoty samorządowej;

e) z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju;

3) **§1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. z 2021 r. poz. 2444) [dalej także: zaskarżone rozporządzenie] oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1, są niezgodne:**

a) z art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741) [dalej także: u.r.l.] oraz w zw. z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 5 EKSL, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP, poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin z uwagi na jego wydanie bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, w trakcie trwania procedury referendum w sprawie ustalenia granic gmin, której rozporządzenie dotyczy;

b) z art. 4 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegające na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony - wojewodę, któremu ustawa przypisuje
w procedurze ustalania granic gmin rolę bezstronnego organu opiniującego i organu nadzoru;

c) z art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin ze względu na nadmiernie szybkie tempo prac prawodawczych zaprzeczające konstytucyjnemu standardowi rzetelnej procedury prawodawczej, w sytuacji gdy regulowana materia oraz okoliczności sprawy nie uzasadniały szybkiego procedowania projektu rozporządzenia, a wręcz przeciwnie przemawiały za koniecznością dokonania stosownych analiz i ekspertyz oraz przeprowadzenia rzetelnej debaty nad projektowaną zmianą terytorialną z udziałem strony samorządowej i społecznej;

d) z art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759) [dalej także: u.K.W.R.S.T.] w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą współdziałania władz i zasadą dialogu społecznego poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin ze względu na brak przedstawienia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projektu rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin do zaopiniowania;

e) z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) [dalej także: u.o.a.n.] oraz art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie standardu odpowiedniego *vacatio legis* w sytuacji gdy regulowana materia wymagała zapewnienia stosownego okresu dostosowawczego do wprowadzanych zmian terytorialnych;

f) z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na ustalenie granic gmin pomimo braku wystąpienia w sprawie lokalnego interesu publicznego (odmiennego od interesu własnego jednej z gmin objętych zmianą granic) lub ogólnokrajowego interesu publicznego, który uzasadniałaby naruszenie zasady stabilności granic gmin;

g) z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na niezrealizowanie ustawowo określonych wytycznych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin;

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

Z ostrożności procesowej, w sytuacji, w której przyporządkowanie przedstawionych we wniosku problemów oceny zgodności kwestionowanych

przepisów u.s.g. i zaskarżonego rozporządzenia z aktami wyższego rzędu, do określonych norm konstytucyjnych, umów międzynarodowych lub ustawowych, budziłoby wątpliwości Trybunału, wnoszę o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

I. UZASADNIENIE FORMALNE WNIOSKU

1. LEGITYMACJA WNIOSKODOWACY

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

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP podmiotem legitymowanym do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Korzystając z tego uprawnienia Rada Gminy Kleszczów podjęła w dniu 31 marca 2022 r. uchwałę XLVI/588/2022 w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz o stwierdzenie niezgodności § 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz przepisami ustawowymi. W uchwale określono w sposób jednoznaczny przedmiot zaskarżenia oraz podstawy kontroli wyznaczające ramy niniejszego wniosku. W uchwale dokonano równocześnie umocowania do wystąpienia z niniejszym wnioskiem i reprezentowania Rady Gminy Kleszczów w toku postepowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dla radcy prawnego prof. UAM dra hab. Krystiana M. Ziemskiego.

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

Objęte wnioskiem przepisy ustawowe tj. przepisy art. 4a ust. 1, 3 i 4 u.s.g. statuują kompetencję rady gminy do wyrażenia stanowiska w sprawie projektowanej zmiany granicy gminy. Nakładają one na radę gminy obowiązek przedstawienia opinii w tej sprawie po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia jej wystąpienia o taką

opinię. Niewątpliwie dotyczą one zatem tego, jakie działania pozostają we właściwości rady i w jakiej procedurze mają zostać one przedsięwzięte. Rada Gminy Kleszczów, która jest wnioskodawcą, jest zatem umocowana do poddania kontroli Trybunału tych norm jako norm do niej adresowanych.

Także przepisy zaskarżonego rozporządzenia są bezspornie objęte zakresem działania Rady Gminy Kleszczów.

Kwestionowane przepisy wprowadziły zmianę przebiegu granic pomiędzy gminą Kleszczów a gminą Bełchatów w ten sposób, że część terytorium pierwszej z wymienionych gmin została włączana do terytorium drugiej z wymienionych. W konsekwencji, zmianie uległ także zakres działania organów gmin objętych zmianą granic, w tym zakres działania Rady Gminy Kleszczów (jej właściwość miejscowa jako organu stanowiącego gminy).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 u.s.g. gminę tworzy wspólnota samorządowa odpowiedniego terytorium. Gmina stanowi zatem korporacje terenową - terytorialny związek samorządowy. W doktrynie prawa administracyjnego ową dwoistość natury gminy opisuje się w ten sposób, że „*Wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium - substrat rzeczowy gminy*."[1]. Oba elementy wyznaczają ustrojowe znaczenie pojęcia „*gmina*".

Gmina jako terytorialny związek samorządowy wykonuje - zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP - znaczną część zadań publicznych, których szczegółowy zakres określają ustawy. Stosownie do art. 169 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.s.g. zasadą jest, że gmina wykonuje swoje zadania za pośrednictwem swoich organów tj. rady gminy (organu stanowiącego) oraz wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (organu wykonawczego). Organy gminy realizują przypisane gminie zadania publiczne na określonym obszarze, które stanowi wyznaczone granicami administracyjnym terytorium tej gminy. Zgodnie z zasadą rozdzielności kompetencyjnej organów władzy publicznej, organy gminy realizują swoje kompetencje wyłącznie na terenie objętym ich właściwością miejscową. W konsekwencji, organy gminy nie mogą np. organizować i zapewniać świadczenia usług publicznych na rzecz członków wspólnoty gminy sąsiedniej (chyba że uzyskają dla takiego działania umocowanie w ramach jednej z form współdziałania gminnego, której zasady i tryb zawiązywania zostały ustawowo określone).

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

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

W świetle powyżej poczynionych uwag, przepisy zaskarżonego rozporządzenia dokonując zmiany granic gminy Kleszczów, przesądzają równocześnie o zmianie terytorialnego zakresu działania Rady Gminy Kleszczów. Konsekwencją wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia jest zmiana właściwości miejscowej tego organu, co znajduje swoje potwierdzenie m.in. w tym, że dokonana zmiana wyłącza spod jurysdykcji Rady Gminy Kleszczów np. możliwość uchwalenia dla tego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy możliwość uwzględnienia prowadzonej na nim działalności gospodarczej przy określaniu wysokości lokalnych danin publicznych, a także czerpania z niej dochodów.

Wejście w życie objętych wnioskiem przepisów zaskarżonego rozporządzenia skutkuje tym samym zarówno zmianą zakresu terytorialnego realizowanych przez Radę Gminy Kleszczów zadań, jak i zmianą jej zdolności do ich realizacji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego legitymacja organu stanowiącego gminy do zaskarżenia rozporządzenia wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 lub 2 u.s.g. nie budzi wątpliwości. Przyjęto, że rozporządzenie w sprawie ustalenia granic gmin dotyczy z natury rzeczy zakresu działania organów tych jednostek. Dla przykładu, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 roku (sygn. U 5/04) stwierdził, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zmiany granic gmin „*wpływa kształtująco na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców*".

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że Rada Kleszczów jest legitymowana konstytucyjnie do wystąpienia do TK zarówno z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 u.s.g. z przepisami Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia z przepisami Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz przepisami ustawowymi.

2. KOGNICJA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi żadnych wątpliwości to, że kognicją Trybunału objęta jest każda obowiązująca ustawy bez względu na jej przedmiot i charakter prawny z uwagi na kategoryczne brzmienie art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP, który stanowi, że kontroli TK podlega ocena zgodności ustawy z normami hierarchicznie wyższymi. Dopuszczalność poddania kontroli TK zaskarżonych niniejszym wnioskiem przepisów art. 4a ust. 1, 3 i 4 u.s.g. z perspektywy właściwości rzeczowej Trybunału nie wymaga w konsekwencji szerszego uzasadnienia prawnego, gdyż jest ona bezsporna.

Warto jedynie odnotować, że pomimo że kwestionowane niniejszym wnioskiem przepisy u.s.g. stanowiły już przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego w wyrokach: z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47 oraz z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85, to brak jest podstaw do umorzenia z tego tytułu postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia w oparciu o zasadę *ne bis in idem*. W poddawanej niniejszym wnioskiem pod osąd TK sprawie wnioskodawca przedstawia bowiem nowe, dotychczas niepodnoszone zarzuty niekonstytucyjności, a to wyłącza możliwość zastosowania zasady *ne bis in idem* (por. postanowienie z 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo). Porządkowo wskazać trzeba, że:

- w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, Trybunał oceniał zgodność art. 4a ust. 1, 3 i 4 u.s.g. z art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 3 i art. 11 EKSL, a tym samym z innymi wzorcami, aniżeli wzorce kontroli wskazywane w niniejszym wniosku,

- w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, Trybunał oceniał co prawda zgodność art. 4a u.s.g. z art. 5 EKSL i art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, ale w odniesieniu do odmiennych zarzutów, aniżeli zarzuty podnoszone w niniejszym wniosku. Ocena przeprowadzona we wskazanym wyroku dotyczyła zgodności z Konstytucją RP trybu dokonywania zmian terytorialnych w formie rozporządzenia oraz braku nadania konsultacjom społecznym towarzyszącym zmianom terytorialnym charakteru wiążącego, ocena o jaką wnosi wnioskodawca dotyczy natomiast odmiennego problemu konstytucyjnego, jakim jest dopuszczalność dokonania zmiany terytorialnej z pominięciem konsultacji społecznych, w sytuacji gdy nie zostały one przeprowadzone w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o opinię rady gminy o proponowanej zmianie terytorialnej.

Mając na względzie brak tożsamości podnoszonych w niniejszym wniosku zarzutów i argumentów z zarzutami i argumentami już rozpoznanymi przez TK w innych sprawach w odniesieniu do tożsamego przedmiotu kontroli, niniejszy wniosek w części dotyczącej zarzutów kierowanych wobec obowiązujących norm ustawowych jest dopuszczalny.

Szerszego uzasadnienia prawnego wymaga natomiast dopuszczalność poddania kontroli TK zaskarżonego rozporządzenia, które stanowi rozporządzenie o ustaleniu granic gmin, gdyż kwestia objęcia kognicją Trybunału rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 lub 2 u.s.g. [określanych dalej również jako: rozporządzenia terytorialne] jest przedmiotem kontrowersji i ożywionej dyskusji w orzecznictwie TK i doktrynie.

Wątpliwości, co do dopuszczalności objęcia kontrolą TK rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g. są konsekwencją rozbieżności co do ich kwalifikacji jako aktów normatywnych lub aktów indywidualno-konkretnych. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do aktów innych niż ustawy i umowy międzynarodowe ma natomiast ograniczony przedmiotowo zakres, który wyznacza art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nim Trybunał orzeka „*w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami*". Przyjmuje się zgodnie, że użyty w zacytowanym przepisie zwrot „*przepisy prawa*" przesądza, że kontrolą TK objęte są wyłącznie akty stanowienia prawa tj. akty wyrażające normy generalne i abstrakcyjne, co oznacza że poza zakresem kognicji Trybunału pozostaje kontrola norm indywidualnych i konkretnych (rozstrzygnięć administracyjnych) podejmowanych przez centrale organy państwowe.

Spór co do charakteru prawnego rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g. ma długą historię i dzieli od lat orzecznictwo i doktrynę.

W pierwszych sprawach z wniosków o kontrolę rozporządzeń terytorialnych Trybunał Konstytucyjny uznawał swoją kognicję w tego rodzaju sprawach, dostrzegając równocześnie trudność w rekonstruowaniu ich normatywnego charakteru wynikającą z jednej strony z braku nadania przepisom w nim zawartych typowej struktury normy prawnej tzn. hipotezy (określenie adresata i okoliczności zastosowania) oraz dyspozycji (określenie wzoru powinnego zachowania)[2], z drugiej strony z faktu uzależnienia wydania rozporządzenia od dokonania pewnych ustaleń natury faktycznej (oceny istniejących uwarunkowań

[2] Tak m.in. TK w wyroku z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt U 3/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 8, poz. 293.

terenowych) właściwych dla podejmowania aktów stosowania prawa, takich jak decyzje administracyjne[3].

Ww. trudności najszerzej zostały dotychczas poddane analizie i rozważone w wyroku z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt U 3/00[4]. Trybunał uznał w nim, że wyrażone w rozporządzeniu terytorialnym normy spełniają zarówno cechę generalności, jak i abstrakcyjności. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych cech, wskazał, że adresatem regulacji rozporządzenia terytorialnego nie jest indywidualnie wskazany podmiot, ale ich różne kategorie. W tym kontekście podkreślił, że „*adresatem zakwestionowanych przepisów* [rozporządzenia terytorialnego – wyjaśn. Moje] *nie mogą być jedynie organy państwa powołane do technicznego wprowadzenia w życie uregulowania przewidującego przypisanie określonych obszarów do konkretnych gmin. Za adresatów przepisów […] rozporządzenia Rady Ministrów winny być uznane wszystkie podmioty prawa (a więc zarówno mieszkańcy […], 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.***" [podkreśl. Moje]. Dla uzasadnienia sformułowanej tezy TK powołał się na poglądy J. Wróblewskiego[5], według którego nawet wyraźne zastosowanie przez prawodawcę nazwy jednostkowej nie przesądza jeszcze indywidualnego charakteru normy, której adresat jest w ten właśnie sposób opisany. Autor ten wskazał na zachodzącą w pewnych przypadkach konieczność dekodowania adresata danej normy z opisu przedmiotu jej unormowania, a więc z zakresu zachowań, których będzie ona dotyczyć. Trybunał uznał, że z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku rozporządzeń terytorialnych, których adresatem są wszystkie podmioty, w stosunku do których znajdować będą zastosowanie normy prawne, w których hipotezę wpisany jest obszar właściwości miejscowej organów administracji terenowej. W analogicznym kierunku myślowym Trybunał podążył dokonując oceny dopuszczalności przypisania rozporządzeniom terytorialnym cechy abstrakcyjności. Trybunał wskazał mianowicie, że „*Normatywnej treści zakwestionowanych przepisów nie sposób […] ograniczać wyłącznie do samego jedynie «technicznego» wyznaczenia nowych granic gmin. Normy wyrażone w § 5*

[3] W wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK ZU seria A z 2003 r. Nr 8, poz. 85, TK wskazał, że rozporządzenia terytorialne „*są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności*."

[4] OTK ZU z 2000 r. Nr 8, poz. 293.

[5] Wyrażone w artykule pt. *Norma generalna i norma indywidualna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1962, Nr 23, Seria I, Prawo, s. 6.

pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie «spełniają się» wyłącznie jednorazowym ich wykonaniem. Zawarte w nich unormowania stanowić będą w przyszłości część składową podstawy normatywnej (treściowej, proceduralnej, kompetencyjnej) dla podejmowania konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym i konkretnym. Kierując się formułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazaniem, iż o abstrakcyjności danej normy świadczy to, iż nie «konsumuje» się ona wskutek jednorazowego jej wykonania, należy uznać, że w przypadku 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 […] należy więc przyjąć, że zakwestionowane normy rodzą w określonych okolicznościach nakaz określonego typu postępowania, wprawdzie nie samoistnie i samodzielnie w oderwaniu od innych unormowań, ale współkształtując treść przyszłych aktów stosowania prawa.*" [podkreśl. Moje].

Rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego w licznych wyrokach – m.in. z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01[6], z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03[7], z dnia 1 czerwca 2004 r., sygn. akt U 2/03[8], z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt U 2/06[9] – co świadczy o tym, że w sprawach tych sąd konstytucyjny nie miał wątpliwości, co do ich normatywnego charakteru.

W ostatnich kilku latach TK odstąpił od zajmowanego wcześniej stanowiska otwierając na nowo ożywioną dyskusję, co do charakteru prawnego rozporządzeń terytorialnych.

W sposób stanowczy i zdecydowany stanowisko o braku normatywnego charakteru rozporządzeń podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g. TK zajął przede wszystkim w postanowieniu z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16[10],

[6] OTK ZU seria A z 2003 r. Nr 3, poz. 23.
[7] OTK ZU seria A z 2003 r. Nr 8, poz. 85.
[8] OTK ZU seria A z 2004 r. Nr 6, poz. 54.
[9] OTK ZU seria A z 2006 r. Nr 11, poz. 168.
[10] OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 4.

podtrzymując je następnie w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt U 1/19[11].

Trybunał wskazał w nich, że rozporządzenia terytorialne wyłączone są spod jego kognicji powołując się – w ocenie Wnioskodawcy całkowicie błędnie – na to, że odejście od tezy o normatywności rozporządzeń terytorialnych nastąpiło już w 2009 r. w wydanym w pełnym składzie wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06[12].

Powoływanie się w aktualnej linii orzeczniczej TK na stanowisko wyrażone w wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, zapadłym w pełnym składzie jako na pogląd prawny wykluczający obecnie objęcie kontrolą TK rozporządzeń terytorialnych wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g., chyba że nastąpi odstąpienie od tego poglądu poprzez ponowne wydanie wyroku w pełnym składzie TK, jest **nieuzasadnione.**

Podstawą umorzenia postępowania w wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06 **nie było** bowiem uznanie braku normatywności rozporządzeń terytorialnych, lecz **brak wykazania** przez wnioskodawców niezgodności kwestionowanych rozporządzeń z aktami hierarchicznie wyższym. TK wyraźnie wskazał, że „*Wobec braku uzasadnienia stanowiska wnioskodawców Trybunał postanowił, 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.), umorzyć postępowanie w powyższym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.*" (pkt 7 uzasadnienia wyroku).

Analiza uzasadnienia wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06 prowadzi do wniosku, że Trybunał uznał w nim, że rozporządzenia terytorialne mają „*hybrydową*" naturę prawną, w tym **wyrażają elementy norm prawnych**. Trybunał stwierdził w nim, że „*Rozporządzenia dokonujące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego […] mają szczególny charakter. […]*". Powołując się na pogląd wyrażony przez S. Wronkowską[13] wskazał, że z jednej strony *„Owe "rozporządzenia" […] różnią się od rozporządzeń "klasycznych" tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są*

[11] OTK ZU seria A z 2019 r. poz. 32 z glosą krytyczną M. Gubały, *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granicę gminy. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19*, ST 2020, Nr 1-2, s. 151-160.
[12] OTK ZU seria A z 2009 r. Nr 4, poz.47.
[13] W publikacji *tejże pt. Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki,* [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce,* Warszawa 2005, s. 87 i n.

podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej […]". Równocześnie jednak uznał, że *„Zarazem […] rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który* ***nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego.*** *Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.*". W zacytowanym wyroku Trybunał nie przesądził zatem, że rozporządzenia terytorialne nie wyrażają norm prawnych, lecz przyjął wysoce ostrożnościowe i zachowawcze stanowisko o dwoistości natury prawnej rozporządzeń terytorialnych jako aktów łączących w sobie cechy aktu stosowania prawa i cechy aktu stanowienia prawa. Odmowa skontrolowania zakwestionowanego w sprawie K 37/06 rozporządzenia terytorialnego nie opierała się przy tym na tezie o wyłączeniu rozporządzeń terytorialnych spod kontroli TK, lecz na braku wykazania przez wnioskodawców niezgodności normatywnej kwestionowanego rozporządzenia terytorialnego z aktami wyższego rzędu. Trybunał wskazał wyraźnie, że „*Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów […] wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej […]*". Innymi słowy, Trybunał uznał, że wnioskodawcy kwestionują w toku postępowania kontrolnego samą „*czynność stosowania prawa*" towarzyszącą wydaniu rozporządzenia terytorialnego, a kontrola tejże czynności nie mieści się w kognicji Trybunału, gdyż Trybunał jest sądem prawa, a nie sądem faktu. W podobnym duchu Trybunał wypowiedział się w zapadłym zaledwie kilka miesięcy po wyroku w sprawie K 37/06 postanowieniu z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07[14]. W przedmiotowym postanowieniu Trybunał powtórzył tezę o hybrydowej naturze rozporządzeń terytorialnych, rozwijając jednak uzasadnienie uznania ich normatywności. Trybunał wskazał w nim mianowicie, że *„[…] rozporządzenia te* [rozporządzenia terytorialne – wyjaśn. Moje] *wywierają określone skutki dla podmiotów (osób) związanych z obszarami, do których odnosi się dokonywana przez ich wydanie zmiana granic (np. w sferze przynależności ewidencyjnej, oznaczeń geodezyjnych, powinności w sferze opłat podatkowych czy innych danin publicznych, treści dokumentów tożsamości). W tym zakresie przepisy istotnych tu rozporządzeń Rady Ministrów mieszczą pierwiastki o charakterze normatywnym*". Trybunał podkreślił równocześnie, że wskazany normatywny wymiar rozporządzeń

[14] OTK ZU seria A z 2009 r. Nr 10, poz. 152.

terytorialnych pozwala - choć w niewielkim zakresie - objąć je kontrolą ich zgodności z punktu widzenia hierarchicznej struktury systemu norm, w tym zgodności z unormowaniami konstytucyjnymi oraz zawartymi w ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

Mając na względzie powyższe uwagi, dominująca obecnie linia orzecznicza TK wykluczająca *per se* możliwość poddania rozporządzeń terytorialnych kontroli TK z uwagi na pogląd prawny wyrażony przez pełny skład TK w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06 o braku normatywnego charakteru tych rozporządzeń **jest nieuprawniona.**

Niezależnie od dotychczas poczynionych wyjaśnień, **stanowczo** uznać trzeba, że problem charakteru prawnego rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g., wobec ożywionej dyskusji doktryny[15] i skutków praktycznych, **wymaga ponownej refleksji Trybunału Konstytucyjnego i zdecydowanego opowiedzenia się za ich określoną kwalifikacją bez „rozmywania" stanowiska na nieznaną polskiemu systemowi prawnemu kategorię aktów o hybrydowej naturze.**

Zgodzić niewątpliwie należy się ze stanowiskiem wyrażonym tak w orzecznictwie TK, jak i w doktrynie, że rozstrzygnięcie, czy dany akt cechuje charakter normatywny - rozumiany jako wyrażanie norm prawnych tj. norm abstrakcyjnych i generalnych - nie może ograniczać się do płaszczyzny formalnej (tj. tego, w jakim akcie kwestionowane przepisy są zawarte), lecz musi uwzględniać kryterium materialne tzn. treść wypowiedzi dyrektywalnej sformułowanej w danym akcie niezależnie od nazwy tegoż aktu[16].

---

[15] Zob. np. M. Gubała, *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19*, ST 2020, Nr 1-2, s. 151-160, M. Mączyński, *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19*, GSP 2020, nr 1, s. 153-165, S. Gajewski, *Kształtowanie granic jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne,* Warszawa 2015, s. 175-178; M. *Więcek, Kontrola konstytucyjności rozporządzeń dotyczących zmian w podziale terytorialnym państwa. Glosa do postanowienia TK z dnia 15 lipca 2020 r., U 5/19, ST 2021, nr 4, s. 90-96*, Z. Cieślak, *Samorządy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/3830 [dostęp: 31 marca 2022 r.], M. Bernaczyk, *Dylemat kontroli konstytucyjności ustalenia i zmian granic jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, Feja-Paszkiewicz A., *Ewolucja stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego jego kognicji w stosunku do rozporządzeń ustalających granice jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

[16] Przeglądu stanowisk doktryny i orzeczeń TK w tym zakresie dokonuje B. Skwara, [w:] *Rozporządzenie jako akt wykonawczy* do *ustawy* w *polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 97 i n.

Zgodnie z jednolitą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego zbiorcza kategoria „*przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe*", którą posługuje się art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, obejmować musi każdą część aktu prawnego wydanego przez centralny organ państwa, która wykazuje cechy aktu normatywnego rozumianego - zgodnie z koncepcją odwołującą się do aspektu materialnego - **jako substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej**, w przeciwieństwie do aktów stosowania prawa, zawierających **wyłącznie** substrat do rekonstrukcji norm indywidualno-konkretnych, konsumujących się po jednorazowym zastosowaniu i skierowanych do indywidualnie oznaczonego adresata[17].

Problem określenia charakteru prawnego rozporządzeń terytorialnych stanowił niedawno przedmiot pogłębionych badań naukowych w rozprawie doktorskiej dr Anny Kudry-Ostrowskiej, której byłem promotorem[18], a która – uwzględniając dorobek orzeczniczy TK i doktryny - jednoznacznie dowiodła, że rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g. odnoszą bezpośredni skutek normatywny jako zmieniające właściwość miejscową organów administracji publicznej, a tym samym kształtujące treść obowiązujących w systemie prawnym norm kompetencyjnych, stąd też nie można im odmówić normatywnego charakteru. Nawiązując do wyżej przytoczonej nomenklatury, należałoby zatem powiedzieć, że przepisy wyznaczające granice jednostek samorządu terytorialnego stanowią substrat do rekonstrukcji norm kompetencyjnych wyznaczających zdolność działania organów jednostek samorządu terytorialnego i innych organów administracji publicznej, których właściwość miejscowa wyznaczana jest poprzez odwołania się do terytorium jednostek samorządu terytorialnego.

Autorka odwołując się do prymarnej w polskim systemie prawnym zasady legalizmu wykazała, że ustanowienie kompetencji, jej zmiana lub cofnięcie może być dokonywane jedynie aktem stanowienia prawa. Kompetencje mogą być ustanawiane i rozdzielane, w tym przenoszone, wyłącznie w drodze ustawy lub aktów wydanych na podstawie unormowania ustawowego.

Rozporządzenia terytorialne kształtując właściwość miejscową organów administracji publicznej **zawierają przepisy modyfikujące treść przepisów kompetencyjnych, co nakazuje bezwzględnie nadać im normatywny charakter.**

[17] Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, OTK-A 2020, nr 61 i powołane tam orzecznictwo.
[18] Rozprawa doktorska pt. *Administracyjnoprawna sukcesja ustrojowa przy zmianach w zasadniczym podziale terytorialnym (Poznań 2020), obroniona w dniu 2 marca 2021 r.* – niepublikowana.

Trudność w ocenie charakteru prawnego rozporządzeń terytorialnych wynika przede wszystkim z literalnie wyrażonej w nich treści. Zazwyczaj przepis rozporządzenia terytorialnego przybiera bowiem formułę: „*Z dniem 1 stycznia ... r. w województwie X w powiecie X_1 ustala się granice gminy Y i gminy Z przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Y obszaru obrębu ewidencyjnego A/części obszaru ewidencyjnego A obejmującego działki ewidencyjne nr ..., o powierzchni ... ha, z gminy Z*".

Autorka opracowania zauważa, że mimo, że rozporządzenie terytorialne wyraża w swej istocie „zmianę" w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, jego przepisy nie są redagowane w sposób właściwy dla aktów nowelizujących. Taki sposób redakcji może wywoływać wrażenie, że przepisy rozporządzenia terytorialnego służą rozstrzygnięciu konkretnej sprawy terytorialnej, nie zaś zmianie ustalonego porządku normatywnego w zakresie ustroju terytorialnego kraju (podziału właściwości miejscowej pomiędzy terenowymi organami administracji publicznej). Wrażenie to jest błędne. Sposób redakcji przepisów rozporządzenia terytorialnego wynika z tego, że kształt zasadniczego podziału terytorialnego kraju nie jest uregulowany w sposób całościowy i jednolity w żadnym akcie normatywnym w postaci opisu normatywnego – treści lub grafiki - granic gmin. Brak całościowego określenia przebiegu granic wszystkich gmin w jednym lub wielu aktach prawnych nie oznacza jednak, że granice te istnieją jedynie w sensie faktycznym będąc geodezyjnie wyodrębnioną granicą administracyjną w terenie. Zmieniany rozporządzeniem terytorialnym przebieg granic gmin ma bowiem swoje źródło normatywne w prawnie usankcjonowanym przebiegu granic jednostek samorządu terytorialnego, co w odniesieniu do gmin miało miejsce na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) [dalej także: u.P.w.s.t..]. Przepis ten stanowi mianowicie, że „*Jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego (miasta, gminy), istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, a także miasto stołeczne Warszawa, miasto Kraków i miasto Łódź, zachowują dotychczasową nazwę, obszar, granice i siedzibę władz. Uchwały wojewódzkich rad narodowych w sprawie zmiany granic miast i gmin zachowują ważność, nawet jeżeli ich wejście w życie miałoby nastąpić po dniu wejścia w życie ustawy.*". Konieczne jest w konsekwencji uznanie, że rozporządzenia terytorialne zmieniają w oparciu o wyraźną delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g.– ukształtowany prawnie przepisami u.P.w.s.t. przebieg granic gmin i statuowany nim podział właściwości miejscowej pomiędzy organami samorządu gminnego.

Jak również słusznie zauważa A. Kudra-Ostrowska nie jest uzasadnione przypisywanie rozporządzeniom terytorialnym indywidualnego charakteru z racji tego, że wskazują one nazwy konkretnych gmin, których granic zmiany terytorialne dotyczą. Samo posłużenie się w tekście prawnym nazwą indywidualną nie oznacza wszak, że normy wyrażane w przepisach prawnych mają indywidualny charakter. W przytoczonym już wyroku z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt U 3/00[19], Trybunał wyjaśniając krąg adresatów rozporządzeń terytorialnych posłużył się dość zawiłą konstrukcją „*dekodowania adresata danej normy z opisu przedmiotu jej unormowania*", co stanowi pokłosie przyjęcia przez Trybunał predyktywnego rozumienia normy prawnej. Uchwycenie generalności adresata norm wyrażanych w rozporządzeniu terytorialnym jest dużo łatwiej uchwytne przy podejściu nieredukcjonistycznym normy prawnej uznającym, że norma kompetencyjna stanowi samodzielny element systemu norm prawnych. Przy tym podejściu dla wyjaśnienia generalności norm wyrażonych w rozporządzeniu terytorialnym wystarczającym jest stwierdzenie, że posłużenie się w przepisie prawnym nazwą indywidualną dla oznaczenia podmiotu publicznego (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli) nie odbiera jej cech generalności, nawet gdy cechy rodzajowe spełnia tylko jeden adresat. Wzór zachowania wyrażany taką normą kierowany jest w takim przypadku bowiem nie do konkretnej osoby, która pełni daną funkcję w danym czasie, lecz do każdej osoby, która tą funkcję będzie pełnić w przyszłości. Posłużenie się zatem w rozporządzeniu terytorialnym nazwą gminy np. Gmina X dotyczy gminy jako osoby prawa publicznego (a nie osoby prawa prywatnego[20]) tj. podmiotu zdecentralizowanych zadań publicznych, a zatem norma wyrażana rozporządzeniem terytorialnym będzie znajdować zastosowanie do adresata generalnego – Gminy X (działającej przez organy) niezależnie od zmian w substracie osobowym Gminy X.

Normy wyrażane rozporządzeniem terytorialnym nie wykazują również cech konkretności, gdyż nie konsumują się poprzez dokonanie zmian w dokumentach geodezyjno-ewidencyjnych, czy statystyki publicznej. Normy te zmieniają obszar właściwości organów administracji publicznej. Obszar właściwości jest elementem właściwości miejscowej organu i jako taki stanowi

[19] OTK ZU z 2000 r. Nr 8, poz. 293.
[20] Co znajduje m.in. potwierdzenie w tym, że zmiany terytorialne nie wywołują *ex lege* zmian w sferze majątkowej jednostek samorządu terytorialnego.

element normy kompetencyjnej[21]. Przepisy służące zrekonstruowaniu przebiegu granicy powinny być zatem postrzegane jako przepisy modyfikujące przepis zrębowy określający kompetencję do działania organu jednostki samorządu terytorialnego. Tylko takie podejście umożliwia zastosowanie normy kompetencyjnej w danej sprawie i ocenę, czy organ czyniąc użytek z kompetencji nie wykroczył poza podstawę prawną[22].

Bezpośrednim adresatem rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g. są zatem gminy (adresaci generalni), których granic zmiana terytorialna dotyczy, a nakazanym nimi zachowaniem jest obowiązek czynienia użytku z przysługujących organom tych gmin kompetencji według zmienionej właściwości miejscowej w sposób (względnie) trwały, a nie jednorazowy (abstrakcyjne zachowanie).

Adresatem rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.s.g. są również mieszkańcy obszaru objętego zmianą i inne podmioty prawnie związane z tym obszarem **jako podmioty podlegające zmienionej takim rozporządzeniem kompetencji.** Wejście w życie zmiany terytorialnej istotnie zmienia ich dotychczasową sytuację prawną. Zmianie ulega nie tylko to, jaki organ jednostki samorządu terytorialnego będzie w przyszłości właściwy w sprawach publicznych ich dotyczących (np. do jakiego organu będą mogli wystąpić z żądaniem podjęcia określonej czynności), ale przede wszystkim zmianie ulegają ich prawa i obowiązki wyznaczone w aktach prawa miejscowego obowiązujących dotychczas na obszarze objętym zmianą. Zmiana podziału terytorialnego kraju polegająca na włączeniu danego obszaru do innej jednostki podziału terytorialnego powoduje bowiem utratę mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego obowiązujących dotychczas na tym obszarze. W takiej sytuacji akty te wygasają *ex lege* na obszarze objętym zmiana, a równocześnie ich miejsce „*zajmują*" akty prawa miejscowego jednostki powiększanej, których terytorialny zasięg obowiązywalności ulega *ex lege* rozszerzeniu[23].

---

[21] Podobną tezę, lecz w odniesieniu do rozumienia kategorii „właściwość miejscowa" sądu sformułował W. Hermeliński w zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK ZU seria A z 2013 r. Nr 3, poz. 29.

[22] Przykładowo można wskazać, że Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 29 sierpnia 2013 r. PN-II.4131.292.2013 (Dz. Urz. Woj. Lubel. Z 2013 r. poz. 3818) stwierdził nieważność uchwały Nr XXX/178/2013 Rady Gminy Urszulin z dnia 24 lipca 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjum prowadzonych przez Gminę Urszulin oraz określenia ich obwodów z uwagi na włączenie do obwodu Szkoły Podstawowej im. prof. Alfreda Lityńskiego w Urszulinie oraz do obwodu Gimnazjum w Urszulinie miejscowości Kulczyn i Kulczyn Kolonia z sąsiedniej gminy Hańsk.

[23] Zob. M. Szewczyk, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania*

Postrzeganie rozporządzeń terytorialnych jako aktów o hybrydowej naturze prawnej nie znajduje przekonującego uzasadnienia. To, że procedura ustanowienia aktu (procedura wydania rozporządzenia) wykazuje cechy procedury stosowania prawa (ustalenie i ocena stanu więzi występujących w terenie) nie może w żadnym wypadku wpływać na kwalifikację prawną wydawanego aktu (kwalifikację skutków prawnych przez akt wywoływanych). O naturze prawnej aktu nie przesądza bowiem aspekt formalny, a jego materialna treść, którą w przypadku rozporządzeń terytorialnych jest zmiana podziału zadań i kompetencji pomiędzy terenowymi organami administracji publicznej.

W systemie prawa polskiego funkcjonuje wiele aktów normatywnych podejmowanych w procedurach wykazujących cechy procedur stosowania prawa, a także odnoszących się do skonkretyzowanych obszarów – jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, akty ustanawiające obszarowe formy ochrony przyrody (parki krajobrazowe, rezerwaty itp.) – co nie zmienia ich normatywnego charakteru. Ustawodawca może delegując kompetencje do stanowienia prawa sformułować dla prawodawcy podustawowego wytyczne, które mogą wymagać ustalenia przez niego stanu rzeczywistych stosunków społecznych obejmowanych regulacją prawną [tu więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych występujących na danym obszarze].

Warto również przytoczyć trafne spostrzeżenie M. Gubały, który podnosi, że wybór przez ustawodawcę rozporządzenia jako formy prawnej dokonywania zmian terytorialnych nie był przypadkowy – „*należy założyć, że racjonalny ustawodawca korzysta z katalogu konstytucyjnych źródeł prawa z pełnym rozeznaniem charakteru przypisanego poszczególnym rodzajom aktów prawnych. Jeśli zamierza skonstruować mechanizm, który zakłada istnienie ogólnych przepisów i jednocześnie przewiduje uszczegóławianie ich na niższym poziomie, to sięga po klasyczne rozwiązania związane z zależnościami między ustawą a rozporządzeniem. Trzeba przyjąć, że tego rodzaju rozstrzygnięcie ustawodawcy jest świadome, tzn. że przy pełnej wiedzy na temat zasad działania państwa i konstrukcji systemu prawnego zmierza on do wykreowania przepisów prawa o różnej mocy prawnej. Jest to wybór determinowany konstytucyjnie. Ważne jest przy tym to, że w rodzajowo określonych w Konstytucji RP aktach prawnych prawodawca może*

Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., Warszawa 2007; M. Szewczyk, *Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego*, Studia Lubuskie 2006, Nr 2; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 325; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego,* Warszawa 1994, s. 201; . Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, Przegląd Legislacyjny 2000, Nr 1, s. 98.

zamieszczać wyłącznie treści normatywne (przepisy prawa, z których dekoduje się normy prawne)"[24].

Uzupełniając dotychczas poczynione uwagi wskazać trzeba również, że określenia granic jednostek samorządu terytorialnego nie można postrzegać wyłącznie jako czynności o charakterze techniczno-organizacyjnym. Kwestii związanych z ustrojem samorządu terytorialnego nie można w żadnym wypadku sprowadzać do samego wyodrębnienia szczebli samorządu i przypisania do nich ustawowo zadań publicznych. W przeciwieństwie do innych struktur organizacyjnych władzy publicznej (takich jak chociażby sądy) każda z jednostek samorządu terytorialnego stanowi odrębną osobę prawną prawa publicznego, a funkcjonujące w jej ramach organy odrębne organy administracji publicznej. Samorządu terytorialnego nie tworzą zatem abstrakcyjne wyróżnione jego szczeble (gminy, powiaty, województwa), lecz konkretnie istniejące i wykonujące swoje zadania jednostki samorządu terytorialnego[25]. Pomijanie tego aspektu w ocenie normatywności rozporządzeń terytorialnych może prowadzić do niedającego się pogodzić z konstytucyjną koncepcją samorządu uznawania ich za akty kierownictwa wewnętrznego[26].

Brak jest jakichkolwiek podstaw konstytucyjnych do uznania, że kompetencja Rady Ministrów do kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego stanowi jej ustawowo nadaną prerogatywę nie podlegającą żadnej kontroli instytucjonalnej. **W demokratycznym państwie prawa nie może**

[24] M. Gubała, *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19*, ST 2020, nr 1-2, s. 151-160.

[25] Podobną tezę, lecz w odniesieniu do rozumienia pojęcia „ustrój sądów" sformułował A. Wróbel w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK ZU seria A z 2013 r. Nr 3, poz. 29.

[26] Warto wskazać, że problem kwalifikacji aktów kształtujących podział terytorialny jako aktów powszechnie lub wewnętrznie obowiązujących był przedmiotem zainteresowania nauki jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych. Zwrócił na niego mianowicie uwagę już w 1972 r. H. Rot, który wskazał, że podział na akty prawotwórcze powszechnie obowiązujące i „interna" aparatu państwowego nie jest ostry – jako że „*Można […] wskazać takie przepisy organizacyjne, które wprawdzie nie tworzą klasycznych stosunków intersubiektywnych, praw podmiotowych, roszczeń itd., wychodzą jednak poza sferę res internae aparatu państwowego i tym samym mają naturę prawną przepisów powszechnie obowiązujących*". W tym kontekście H. Rot uznał, że spośród takich "granicznych" regulacji do zakresu powszechnie obowiązującego zaliczyć należy unormowanie granic jednostek państwowego podziału administracyjnego lub jednostek administracyjnych szczególnych oraz regulację zasad funkcjonowania, tworzenia, łączenia, znoszenia i określania kompetencji władczych samodzielnych organów państwowych – zob. szerzej: H. Rot, *Przepisy prawne powszechnie obowiązujące (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, PiP 1972, z. 7-8, s. 72 -76.

pozostawać poza sądową kontrolą żaden akt stanowiony przez organy państwa wywołujący skutki normatywne[27].

Zgodzić się przy tym należy ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, OTK-A 2020, nr 61, że **celem art. 188 pkt 3 Konstytucji RP nie jest zawężanie kognicji Trybunału**, a przeciwnie zagwarantowanie możliwości realizowania przez Trybunał jego funkcji strażnika Konstytucji RP. *Ratio legis* art. 188 pkt 3 Konstytucji RP- zgodnie z poglądami twórców Konstytucji było poddanie kontroli konstytucyjności wszelkich niewymienionych wprost z nazwy w Konstytucji RP form aktywności prawotwórczej centralnych organów państwowych, tak by nie wymykały się one spod kontroli na skutek nadania im nieprzewidzianej Konstytucją RP formy, co miewało miejsce w poprzednich warunkach ustrojowych. Skoro zatem Konstytucja RP statuuje warunki dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym i wyraźnie w art. 15 ust. 2 jako formę podstawową ich dokonywania wskazuje ustawę, to tym bardziej zastosowanie formy podustawowej – rozporządzenia – powinno podlegać kontroli TK, tak by zagwarantować, że wartości i zasady, jakie ustrojodawca nakazuje realizować przy kształtowaniu ustroju terytorialnego, były przez organy państwa faktycznie realizowane.

Reasumując, w ocenie Wnioskodawcy normatywistyczne podejście do zagadnienia kompetencji organu administracji publicznej przemawia jednoznacznie za przyjęciem stanowiska, że zmiany terytorialne jako kształtujące obszar właściwości miejscowej organów jednostek samorządu terytorialnego mają walor normatywny służąc wyznaczeniu elementu normy kompetencyjnej identyfikacji adresata tejże normy w ujęciu nieredukcjonistycznym.

II. UZASADNIENIE MERYTORYCZNE WNIOSKU

1. Kontekst normatywny

W dniu 27 grudnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin, opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia 2021 r. pod pozycją 2444.

Wśród wprowadzanych ww. rozporządzeniem zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju szczebla gminnego, zawarto zmianę przebiegu granic pomiędzy gminą Kleszczów i gminą Bełchatów polegającą na włączeniu z dniem 1

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

stycznia 2022 r. do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów.

Przeprowadzenie procedury terytorialnej zwieńczonej zaskarżonym rozporządzeniem było dużym zaskoczeniem dla władz gminy Kleszczów i jej mieszkańców tak z uwagi na termin wystosowania wystąpienia o jej rozpoczęciu (3 września 2021 r.), jak i okoliczności jemu towarzyszące.

Zmiany terytorialne zaplanowane do przeprowadzenia z dniem 1 stycznia 2022 r. zostały wcześniej zatwierdzone już rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. poz. 1395). W trakcie prac nad projektem tego rozporządzenia nie dyskutowano o potrzebie zmian granic Gminy Kleszczów w nadchodzącym roku kalendarzowym i nic nie świadczyło o tym, że prace w tym kierunku mogą zostać podjęte, zwłaszcza że w 2019 r. analogiczna zmiana była już procedowana i zakończyła się negatywnym rozstrzygnięciem Rady Ministrów. Rada Ministrów zobowiązała wtenczas wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, których spór terytorialny dotyczył, do podjęcia wspólnych rozmów, w tym także w razie potrzeby z udziałem mediatora, dla wypracowania rozwiązania, które załagodzi występujące w regionie napięcia. W związku z tym, że przyczyną tych napięć była dysproporcja w dochodach własnych gmin regionu, dla realizacji nałożonego zobowiązania Gmina Kleszczów oddolnie, z inicjatywy własnej, utworzyła już w 2019 r. Solidarnościowy Fundusz Rozwoju Lokalnego (SFRL) - określany mianem „Janosikowe plus"- służący redystrybucji części dochodów Gminy pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego regionu. Inicjatywa ta nie była kwestionowana przez Wojewodę Łódzkiego jako organ nadzoru i została zdecydowanie poparta przez 12 samorządów regionu, które partycypowały w funduszu. Do efektywności SFRL żaden z jego beneficjentów nie zgłaszał zastrzeżeń, w tym także Gmina Bełchatów, której dotyczy zmiana granic wprowadzana zaskarżonym rozporządzeniem.

Dowód: kopia uzasadnienia projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta

Niespodziewanie, w dniu 3 września 2021 r. Wojewoda Łódzki zorganizował konferencję prasową, na której poinformował opinię publiczną o dokonanym przez siebie wystąpieniu z inicjatywą zmiany granic Gminy Kleszczów i Gminy Bełchatów do Rady Ministrów[28]. W trakcie konferencji Wojewoda

[28] Zob. oficjalną informację prasową Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego - https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/zmieniamy-granice-najbogatszej-gminy-w-polsce [dostęp: 31 marca 2022 r.].

wskazał, że celem zmiany granicznej jest zmniejszenie niesprawiedliwości w podziale dochodów z podatków pomiędzy samorządami w regionie. Wojewoda wyraził również pogląd, że utworzony dobrowolnie przez Gminę Kleszczów SFRL nie spełnił pokładanych w nim nadziei – bez poparcia przedmiotowego poglądu jakimikolwiek analizami i rozmowami z beneficjentami funduszu.

Wojewoda przed konferencją prasową nie poinformował Gminy Kleszczów o planowanej inicjatywie, ani nie podjął z przedstawicielami Gminy żadnych rozmów celem ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego i zasięgnięcia stanowiska Gminy, co do planowanej inicjatywy terytorialnej.

W piśmie inicjującym procedurę zmiany przebiegu granicy z dnia 3 września 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - w związku otrzymanym wnioskiem Wojewody - zwrócił się do Przewodniczącej Rady Gminy Kleszczów o przedstawienie przez Radę Gminy opinii w sprawie proponowanej zmiany granic, poprzedzonej stosownymi konsultacjami z mieszkańcami. Równocześnie wskazał, że zgodnie z art. 4a ust. 3 u.s.g., w przypadku niewyrażenia przez nią opinii w terminie 3 miesięcy od daty otrzymania wystąpienia, wymóg zasięgnięcia opinii zostanie uznany za spełniony.

Jeszcze przed zainicjowaniem przez Radę Gminy Kleszczów procedury przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, bo już w dniu 14 września 2021 r., do Wójta Gminy Kleszczów zostało złożone formalne powiadomienie uprawnionej grupy mieszkańców o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej.

W związku z oddolną inicjatywą mieszkańców i graniczącym z pewnością ryzkiem przekroczenia 3-miesięcznego terminu na wyrażenie stanowiska o proponowanej zmianie granic (wynikającym z ustawowego kalendarza referendalnego), przeprowadzone zostały pogłębione analizy prawne celem oceny, czy rada będzie umocowana do podjęcia uchwały w sprawie opinii zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez mieszkańców w referendum, jeżeli ustalenie i ogłoszenie jego wyników będzie miało miejsce po upływie terminu 3 miesięcy od daty otrzymania wystąpienia o przedstawienie opinii.

Dokonane analizy prawne jednoznacznie potwierdziły, że termin 3 miesięcy na wyrażenie przez radę gminy opinii o proponowanej zmianie terytorialnej nie znajduje zastosowania, jeżeli w trakcie jego biegu zostanie skutecznie zainicjowana przez mieszkańców gminy procedura przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie tej zmiany.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Kleszczów podjęła uchwałę Nr XXXIX/517/2021 w sprawie przeprowadzenia referendum, w której określono kalendarz referendalny m.in. przesądzając, że referendum zostanie przeprowadzone w dniu 16 stycznia 2022 r. – zgodnie z terminami określonymi w u.f.r.l.

Ww. uchwała została przesłana do kontroli Wojewody Łódzkiego. Nie została ona, ani poszczególne jej przepisy wyznaczające terminarz referendalny, zakwestionowana przez Wojewodę tak w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, jak również w drodze skargi do sądu administracyjnego. Uchwała została opublikowana w formie urzędowo wymaganej tj. w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 30 listopada 2021 r. pod poz. 5866.

Po opublikowaniu uchwały, terminarz referendalny był konsekwentnie przez mieszkańców i władze Gminy Kleszczów realizowany.

Pomimo braku zakończenia procedury referendalnej i zaawansowanego etapu jej przeprowadzenia, w dniu 27 grudnia 2021 r. zostało przyjęte w trybie obiegowym i opublikowane w Dzienniku Ustaw rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. poz. 2444), mocą którego postanowiono, że z dniem 1 stycznia 2022 r. dokonana zostaje zmiana granicy gminy Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Kleszczów.

Nieoczekiwane opublikowanie rozporządzenia terytorialnego nie przerwało kalendarza referendalnego. Grupa mieszkańców, która wystąpiła z inicjatywą referendalną nie wycofała złożonego wniosku o jego przeprowadzenie. Po stronie władz Gminy Kleszczów brak było w konsekwencji podstawy prawnej do zniweczenia skutków rozpoczętej procedury referendalnej.

Referendum odbyło się w dniu 16 stycznia 2022 r. – już po dniu wejścia w życie kwestionowanej zmiany terytorialnej. Frekwencja była niespotykanie wysoka. **W referendum wzięło udział 55,69 % uprawnionych do głosowania mieszkańców Gminy Kleszczów, z czego aż 98,78% opowiedziało się za podjęciem przez Radę Gminy Kleszczów uchwały wyrażającej negatywną opinię w sprawie zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów.**

Realizując wynik referendum, w dniu 27 stycznia 2022 r. Rada Gminy Kleszczów podjęła uchwałę Nr XLIII/545/2022, w której wyraziła negatywną

opinię o dokonanej z dniem 1 stycznia 2022 r. zmianie terytorialnej, wskazując na liczne naruszenia prawa, do jakich doszło przy podejmowaniu zaskarżanego rozporządzenia. Równocześnie zadeklarowała podjęcie wszelkich możliwych działań prawnych i faktycznych zmierzających do przywrócenia Gminie Kleszczów jej integralności terytorialnej. Wystąpienie z niniejszym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP i innymi aktami prawnymi rozporządzenia zmieniającego granice Gminy Kleszczów stanowi formę realizacji przedmiotowego zobowiązania.

Dodatkowo w uchwale XLVI/588/2022 z dnia 31 marca 2022 r. postanowiono o objęciu zaskarżeniem również przepisów art. 4a ust. 1, 3 i 4 u.s.g. z uwagi na fakt, że wyinterpretowana z nich norma prawna, zastosowana przez Radę Ministrów przy wydaniu zaskarżonych przepisów rozporządzenia terytorialnego, a zakładająca dopuszczalność wydania rozporządzenia bez konsultacji społecznych, pomimo trwającej, skutecznie zainicjowanej procedury referendalnej, narusza wprost postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nakładającej bezwzględny obowiązek przeprowadzenia z społecznością lokalną konsultacji co do każdej zmiany granic gminy. Pozostaje ona niezgodna również z przepisami Konstytucji RP statuującymi prawo każdego członka wspólnoty samorządowej do podjęcia decyzji w sprawie istotnej dla funkcjonowania tej wspólnoty w drodze referendum.

3. Uzasadnienie stawianych zarzutów

Ad. 1 lit. a) zarzut niezgodności art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych z art. 5 EKSL przez to, że wyłącza bezwzględnie wymagany nim obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, co do zmiany granic społeczności lokalnej

Treść i wykładnia art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g.

Kontrola konstytucyjności prawa obejmuje normę prawną zakodowaną w danej jednostce bądź jednostkach redakcyjnych aktu normatywnego. Przedmiotem zaskarżenia w ramach niniejszego wniosku uczyniono w konsekwencji nie dosłowną treść przepisów art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g., lecz normę prawną w oparciu o nie rekonstruowaną. Stanowi ją mianowicie wyprowadzona ze

wskazanych przepisów norma, zgodnie z którą Rada Ministrów może wydać rozporządzenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. tj. rozporządzenie w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy oraz ustalenia granic gmin, **bez przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością lokalną**, w sytuacji gdy zainteresowana rada gminy - na której zgodnie z art. 4a ust. 1 u.s.g. ciąży obowiązek przeprowadzenia tych konsultacji - nie przedstawi opinii w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej poprzedzonej konsultacjami w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o taką opinię.

Zaskarżeniem objęta jest zatem **fikcja prawna przedstawienia przez radę gminy opinii w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej** po upływie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o opinię, w sytuacji nieprzeprowadzenia w tym czasie konsultacji społecznych. Fikcja ta jest w ocenie Wnioskodawcy niezgodna ze wskazanym wzorcem kontroli – art. 5 EKSL - w zakresie, w jakim **dopuszcza kontrfaktyczne założenie o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g., w sytuacji, gdy nie miały one miejsca w rzeczywistości.**

Stanowiące podstawę rekonstrukcji zaskarżonej normy prawnej przepisy ustawowe stanowią odpowiednio, że:

- art. 4a ust. 1 u.s.g.:

„*Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.*”

- art. 4a ust. 3 u.s.g.:

„*W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.*”

Zacytowane przepisy ustawowe określają tryb przeprowadzania zmian terytorialnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., w sytuacji gdy procedura ta jest inicjowana z urzędu przez Radę Ministrów. Przewidują one, że obligatoryjnym etapem procedury wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., jest wyrażenie przez zainteresowaną radę gminy opinii, co do projektowanej zmiany terytorialnej. O opinię występuje do zainteresowanej rady gminy minister właściwy

do spraw administracji publicznej. Przed wyrażeniem opinii rada gminy ma obowiązek przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami w tej sprawie. Ustawa przewiduje termin na wyrażenie tej opinii wynoszący 3 miesiące od dnia wystąpienia o opinię. Wskazany termin stanowi równocześnie termin, w jakim mają zostać przeprowadzone konsultacje przez zainteresowaną radę gminy - konsultacje przeprowadza się bowiem po wszczęciu procedury terytorialnej (co ma miejsce wraz z doręczeniem wniosku o wyrażenie opinii), a przed wyrażeniem opinii przez zainteresowaną radę w formie stosownej uchwały. Termin 3 miesięcy **ma przy tym charakter zawity** - ustawa łączy z jego upływem **skutek prawny w postaci uznania wymogu zasięgnięcia opinii za spełniony.** Oznacza to, że bezskuteczny upływ terminu na wyrażenie opinii legitymuje Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., **pomimo braku wyrażenia opinii przez zainteresowaną radę gminy, w tym także pomimo braku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy, co do proponowanej zmiany terytorialnej.**

Treść kwestionowanych przepisów art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. przesądza zatem, że ustawodawca nie tylko dopuścił przeprowadzenie procedury związanej z wydaniem rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., bez zajęcia stanowiska przez właściwą radę, ale równocześnie **dopuścił pominięcie zasięgnięcia stanowiska społeczności lokalnej w procedurze wydania tego rozporządzenia.** Fikcja przewidziana art. 4a ust. 3 u.s.g. odniesie bowiem swój skutek zarówno wtedy, gdy zainteresowana rada gminy pomimo przeprowadzenia konsultacji, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g. nie wyda opinii, jak i wtedy, gdy zainteresowana rada nie przeprowadzi konsultacji i nie wyda opinii objętej wnioskiem.

Przewidziany w opisywanej procedurze obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, co do projektowanej zmiany terytorialnej został wprowadzony do u.s.g. mocą noweli z dnia 2 lutego 1996 r.[29] celem realizacji zobowiązań wynikających z art. 5 EKSL. Regulacje przewidujące natomiast obowiązek wyrażenia przez radę gminy opinii w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej wraz z obowiązkiem poprzedzenia jej konsultacjami z mieszkańcami oraz fikcją prawną zasięgnięcia opinii w razie bezskutecznego upływu terminu 3

[29] Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 58, poz. 261).

miesięcy od dnia wystąpienia o opinię zostały dodane do ustawy nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.[30].

Analogiczną konstrukcję normatywną do wyżej opisanej – tj. zakładającą obowiązek wydania opinii przez zainteresowaną radę gminy w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej poprzedzoną przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami i fikcję wydania opinii po bezskutecznym upływie terminu 3 miesięcy od dnia wystąpienia o opinię - przewidują przepisy art. 4b ust. 1 i 2 u.s.g. (poprzez odesłanie do art. 4a ust. 3 u.s.g.) regulujące tryb przeprowadzania zmian terytorialnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., z wniosku zainteresowanej rady gminy (art. 4 ust. 2 u.s.g.).

Wzorzec kontroli

Wzorcem kontroli w ramach stawianego zarzutu jest art. 5 EKSL. Przepis ten został zatytułowany w Karcie jako „*Ochrona granic społeczności lokalnych*" i stanowi, że „*Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala*.".

Przepis art. 5 EKSL formułuje zatem **wyraźny nakaz przeprowadzenia konsultacji społecznych w sytuacji przeprowadzania procedury zmian terytorialnych wspólnot samorządowych.** Konsultacje mają być przeprowadzone „*uprzednio*" tzn. mają poprzedzać podjęcie decyzji o dokonaniu albo niedokonywaniu zmiany terytorialnej przez właściwy organ państwa. Równocześnie, Karta przesądza, że konsultacje mają być przeprowadzone w odniesieniu do „*każdej*" zmiany terytorialnej bez względu na jej skalę i skutki prawne, jakie w prawie krajowym wiązane są z jej przeprowadzeniem.

Zestawienie treści art. 5 EKSL z jego tytułem wskazuje, że przewidziany w nim obowiązek ma **charakter gwarancyjny** służąc ochronie społeczności lokalnych przed dokonywaniem rozstrzygnięć dotyczących ich przynależności samorządowej z pominięciem jej stanowiska.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 5 EKSL podmiotem konsultowanym ma być „*zainteresowana społeczność lokalna*". Na pojęcie społeczności składa się w tym przypadku bezspornie zarówno społeczność stanowiąca samorząd, którego granice są ograniczane, jak i tego, którego granice są rozszerzane. Każda z tych

[30] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

społeczności ma prawo do konsultacji poprzedzających zmianę granic tworzonej przez nie wspólnoty. Z treści art. 5 EKSL wynika przy tym wyraźnie, że konsultacje mają zostać przeprowadzone ze społecznością lokalną (jej członkami), **nie zaś z organami tę społeczność reprezentującymi**. W przepisie tym chodzi o społeczność lokalną, a zatem wspólnotę lokalną stanowiącą samorząd, nie zaś o samorząd jako strukturę organów[31].

W doktrynie słusznie zwraca się równocześnie uwagę, że na gruncie EKSL podmiotem zobowiązanym do zasięgnięcia opinii społeczności lokalnej są organy państwa, które dokonują zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, a nie organy tych jednostek[32]. Podmiotem, który ma uzyskać stanowisko co do proponowanej zmiany terytorialnej jest zatem **organ podejmujący ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie tej zmiany.** Sensem współdziałania w omawianej formie jest bowiem poszerzenie wiedzy podmiotu rozstrzygającego sprawę i ukierunkowanie sposobu jej załatwienia.

Podmiotem zobowiązanym do stworzenia warunków prawnych pozyskania stanowiska mieszkańców, o którym mowa w art. 5 EKSL, jest natomiast prawodawca krajowy, który odpowiada za określenie zasad i trybu przeprowadzenia procedury dokonywania zmian terytorialnych w duchu realizacji postanowień Karty.

Przy interpretacji art. 5 EKSL zwrócić trzeba przy tym szczególną uwagę na jego redakcję. Przepis ten przybiera **formę kategoryczną** w odróżnieniu od art. 4 ust. 6 Karty, który również stanowi o konsultacjach społecznych[33]. Oznacza to, że nakłada on **bezwzględny obowiązek** przeprowadzenia konsultacji przy zmianie granic wspólnoty lokalnej[34]. Ustawodawstwo krajowe **nie może zatem dopuszczać wyjątków** od zasady przeprowadzania (co najmniej) konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian w podziale terytorialnym[35].

Ujęcie konsultacji społecznych **jako obligatoryjnego etapu procedury dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju** jest silnie akcentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

---

[31] Por. wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 16; T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia EKST*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 11, s. 4 i kolejne.

[32] A. Szpor, *Likwidacja gminy w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - doświadczenia państw Europy Zachodniej*, ST 2003, nr 7-8, s. 120.

[33] Artykuł 4 ust. 6 EKSL nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji ze wspólnotami lokalnymi w razie opracowywania planów i podejmowania decyzji w sprawach bezpośrednio ich dotyczących, gdy istnieją ku temu możliwości.

[34] T. Szewc, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02*, ST 2004, nr 7-8, s. 129-136.

[35] R. Szewczuk, *Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju*, St. Iur. 1996, t. 32, s. 229.

W wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. Trybunał wskazał, że wynik konsultacji w procedurach kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju ma znaczenie nie tylko polityczne, ale i prawne co przesądza o tym, że konsultacje są nieodzowną przesłanką zmian w tym podziale[36]. W wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r. Trybunał zwrócił natomiast uwagę na konieczność dochowania staranności w przestrzeganiu procedur konsultacyjnych w procesie tworzenia prawa, w szczególności jeśli chodzi o sprawy dotyczące obywateli, a szerzej mieszkańców poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego i podkreślił, że: „*Możliwość wyrażenia opinii w sprawach lokalnych czy regionalnych o kształcie granic danej jednostki samorządowej przez jej mieszkańców jest jednym z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Mimo że ostateczną decyzję w sprawie kształtu tych jednostek podejmuje Rada Ministrów, […] mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego* ***muszą*** *mieć możliwość zajęcia stanowiska w sprawach ich dotyczących. Pominięcie prawa do wyrażenia takiej opinii* ***narusza podstawy demokracji***”[37] [podkreśl. Moje].

Wskazać trzeba także, że w toku interpretacji art. 5 EKSL w doktrynie podkreślono, że konsultacje ze społecznością lokalną towarzyszące procedurom terytorialnym **nie mogą i nie powinny być rozumiane jako działania pozorne[38].** Przepis art. 5 EKSL stanowi bowiem wyraźnie, że **obowiązek przeprowadzenia konsultacji ma być realizowany w taki sposób, by możliwie najpełniej odzwierciedlone zostało stanowisko zainteresowanych społeczności.** Chodzi zatem o faktyczne zasięgnięcie stanowiska społeczności lokalnej, a nie wyłącznie jego zakomunikowanie mieszkańcom.

Reasumując, norma prawna statuowana art. 5 EKSL nakłada na prawodawcę krajowego **bezwzględny obowiązek zapewnienia w prawodawstwie krajowym konsultacjom społecznym charakteru obligatoryjnego etapu procedury dokonywania zmian granic społeczności lokalnych**. Od obowiązku tego nie można wprowadzać żadnych odstępstw i wyjątków.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Przewidziana art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. fikcja prawna zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady gminy poprzedzonej konsultacjami z mieszkańcami w

[36] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.
[37] Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17, OTK-A 2017, nr 46.
[38] A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje społeczne a zasada ochrony granic społeczności lokalnych*, PPiA 2004, Nr 63, teza nr 2, dostępna w SIP LEX.

sprawie projektowanej zmiany terytorialnej jest niezgodna z art. 5 EKSL przez to, że dopuszcza wyłączenie bezwzględnie wymaganego nim obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, co do zmiany granic społeczności lokalnej.

Formułowany zarzut dotyczy zatem braku zagwarantowania społeczności lokalnej, której granic zmiana terytorialna dotyczy, ochrony przewidzianej w art. 5 EKSL tj. zapewnienia, że podjęcie rozstrzygnięcia o dokonaniu zmiany terytorialnej poprzedzone zostanie każdocześnie zapoznaniem się ze stanowiskiem społeczności, której granic zmiana ma dotyczyć. Kwestionowana fikcja prawna ogranicza publicznoprawne prawo podmiotowe członków społeczności lokalnej do zajęcia stanowiska, co do proponowanej zmiany terytorialnej (lub mówiąc wprost: do bycia wysłuchaną w procedurze terytorialnej) poprzez ustanowienie warunków jego wyrażenia, które w określonych sytuacjach (o czym dalej) będą równoznaczne z uniemożliwieniem realizacji tego prawa przez uprawnionych.

Problem potencjalnej niezgodności art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. z art. 5 EKSL **został już dostrzeżony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego** w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009, nr 10, poz. 153. Trybunał wskazał w nim, że ustawodawca regulując procedurę dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju nie uregulował jednoznacznie sprawy odbycia obowiązkowych - w świetle art. 5 EKSL - konsultacji z zainteresowaną społecznością. Trybunał wskazał, że art. 4b ust. 2 u.s.g. (analogicznie skarżony przepis art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g.) nie stwarza podstaw do udzielenia klarownej odpowiedzi na pytanie, czy upływ „*3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię*" konwaliduje jedynie brak sporządzenia (wyrażenia) opinii, czy także stan nieprzeprowadzenia konsultacji wśród członków społeczności lokalnej w sytuacji, gdy zgodnie z art. 5 EKSL przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe. Trybunał nie rozstrzygnął podniesionego problemu konstytucyjnego w cytowanym postanowieniu, gdyż nie stanowił on bezpośrednio przedmiotu kontrolowanej przez niego sprawy (sprawy stanowiącej kanwę do wydania wyroku, który poprzedzał wystąpienie z sygnalizacją). Dostrzegając jednak potencjalną niezgodność fikcji prawnej przewidzianej w art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. z art. 5 EKSL, zobowiązał Sejm do podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych mających zapewnić spójność uregulowań u.s.g. z Kartą. Zobowiązanie to nie zostało jednak nigdy zrealizowane.

Wątpliwości podniesione przez TK ponad dekadę temu, co do rzeczywistej treści normy prawnej zakodowanej w art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g., a

rozpatrywane przezeń w kontekście zobowiązania z art. 5 EKSL, rozwiała praktyka. Pokazała ona, że rzeczywiście występującą w obrocie prawnym normą wywodzoną z art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. jest **norma zakładająca objęcie fikcją prawną nie tylko opinii zainteresowanej rady gminy, ale również konsultacji poprzedzającej ich wyrażenie.** Dowodzi tego nie tylko przypadek zaskarżonego w niniejszym wniosku rozporządzenia, ale również i inne przypadki z praktyki[39].

Warto również odnotować, że w analogiczny sposób norma prawna z art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. ujmowana jest w doktrynie. Słowem przykładu, M. I. Mączyński podnosi, że *„[...] ustalenie trzymiesięcznego terminu na wyrażenie opinii przez właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, po którego bezskutecznym upływie ciążący na organie podejmującym decyzję (w sprawie utworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin, ustalania ich granic i siedzib władz oraz nadawania gminie statusu miasta i ustalania jego granic) obowiązek zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony, jakkolwiek z technicznego punktu widzenia ma niewątpliwie charakter usprawniający, może jednak budzić pewne wątpliwości co do wymagań przeprowadzenia realnych, a nie tylko formalnych konsultacji z mieszkańcami, jaki wynika z art. 5 EKSL („Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością"). Wątpliwość ta wynika z faktu, iż można sobie wyobrazić taką sytuację, że z przyczyn niezależnych od mieszkańców - np. technicznych, organizacyjnych lub innych - konsultacje nie zostaną przeprowadzone, a w związku z tym organ stanowiący nie może podjąć skutecznej uchwały w sprawie wyrażenia swojego stanowiska co do opinii (bezwzględne wymaganie wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji), art. 4a ust. 3 zaś uznaje to wymaganie - wbrew interesowi społeczności lokalnej - za spełnione"*[40]. W

[39] Np. ustalenie granic miasta na prawach powiatu Ostrołęka i w powiecie ostrołęckim - gminy Rzekuń przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Ostrołęka części obszaru obrębu ewidencyjnego Nowa Wieś Wschodnia dokonane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. poz. 1427 z późn. zm.), którego wydanie nie poprzedzono konsultacjami z mieszkańcami gminy Rzekuń.

[40] M. I. Mączyński, *Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e), art. 4(f),* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, SIP LEX.

analogicznym tonie wypowiada się m.in. A. Szewc[41], B. Dolnicki[42] i Ł. Złakowski[43].

W związku z tym, że rozporządzenia terytorialne nie podlegają kontroli sądowej, rekonstruując normę prawną z art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. funkcjonującą powszechnie w obrocie prawnym, możliwe jest wyłącznie odwołanie się do dotychczasowych procedur wydawania rozporządzeń terytorialnych i poglądów doktryny. Uznać należy, że rekonstrukcja normy z powołaniem się na praktykę i doktrynę **jest wystarczająca dla objęcia jej kontrolą Trybunału, gdyż w odmiennym przypadku nie byłoby możliwe zweryfikowanie jej zgodności z normami wyższego rzędu, a tym samym zapewnienie zgodności unormowań ustawowych z przepisami Konstytucji RP i EKSL (a tym samym wypełnienie przez Trybunał jego funkcji ustrojowej, jaką jest stanie na straży ochrony porządku konstytucyjnego).**

Uzasadnionym jest w konsekwencji podniesienie zarzutu, że zaskarżone przepisy przyjmując fikcję prawną zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady gminy, co do proponowanej zmiany terytorialnej, w sytuacji, gdy nie zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami, co do tej zmiany, naruszają chronione prawem międzynarodowym prawo społeczności lokalnej do zajęcia przez nie stanowiska w tej materii.

Zauważyć trzeba, że brak przeprowadzenia konsultacji społecznych w terminie 3 miesięcy od dnia uzyskania wystąpienia o opinię zainteresowanej rady gminy przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może być skutkiem różnych okoliczności, w tym przede wszystkim:

- bierności organów gminy, które z różnych przyczyn mogą zaniechać przeprowadzenia konsultacji,

- czynników nadzwyczajnych, takich jak klęska żywiołowa (np. powódź, stan epidemii), stan wojenny lub wojna,

- zakwestionowania przez organ nadzoru aktu prawnego stanowiącego podstawę do przeprowadzenia konsultacji (stwierdzenie nieważności

[41] A. Szewc, *Komentarz do art. 4a ustawy*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2012, SIP LEX.
[42] B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4, 4a i 4b ustawy*, [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2021, SIP LEX.
[43] Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4a ustawy*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, SIP Legalis.

uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji albo uchwały określającej tryb przeprowadzenia konsultacji),

- czy - jak w przypadku procedury poprzedzającej wydanie zaskarżonego niniejszym wnioskiem rozporządzenia - braku zakończenia referendum konsultacyjnego w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej we wskazanym terminie z uwagi na rozbieżność omawianego terminu i znacznie dłuższych terminów na przeprowadzenie referendum lokalnego określonych w u.r.l. (co będzie szerzej omówione w ramach kolejnej grupy zarzutów).

Żadna z ww. okoliczności nie jest zależna od woli mieszkańców tworzących społeczność lokalną, której granic proponowana zmiana terytorialna dotyczy. Żadna również nie uzasadnia w świetle EKSL dokonania odstępstwa od obowiązku zasięgnięcia stanowiska społeczności lokalnej, co do proponowanej zmiany terytorialnej.

Podkreślić trzeba, że EKSL przypisując społeczności lokalnej prawo do zajęcia stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej odrywa je od prawa do wyrażenia stanowiska w tym przedmiocie przez reprezentantów tej społeczności – władz lokalnych. O ile zatem przyjęcie fikcji prawnej zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady, co do proponowanej zmiany terytorialnej po upływie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o taką opinię jest indyferentne z punktu widzenia Karty, o tyle konstrukcja taka odnoszona do stanowiska wspólnoty mieszkańców pozostaje z nią wprost (literalnie) niezgodna.

W świetle Karty samorząd terytorialny to nie jego organy (stanowiące i wykonawcze), ale mieszkańcy tworzący wspólnotę (art. 3 ust. 1 i ust. 2 EKSL). Karta stanowi, że członkowie społeczności lokalnej mają prawo do konsultacji – mają zatem prawo żądać, aby podmioty władzy publicznej zasięgały ich opinii oraz brały ją pod uwagę przed podjęciem decyzji. Prawodawca krajowy ma obowiązek zapewnić warunki realizacji tak rozumianego prawa. Ustawodawca polski nie zabezpieczając prawa społeczności lokalnej, o którym mowa w art. 5 EKSL, a przeciwnie, wyraźnie dopuszczając sytuacje, w których nie zostanie ono zrealizowane, narusza bezspornie EKSL.

Podkreślić trzeba, że *meritum* konsultacji społecznej stanowi wyrażenie przez członków zbiorowości, w drodze głosowania, stanowiska w przedstawionej sprawie. Fikcja wyrażenia stanowiska w sprawie, w sytuacji gdy nie miało ono miejsca, jest fasadą konsultacji, a nie faktycznymi konsultacjami, których wymaga art. 5 EKSL.

W świetle postanowień Karty, okoliczność, że konsultacje, co do proponowanej zmiany terytorialnej nie mają w prawie polskim bezwzględnie wiążącego charakteru, a Rada Ministrów może wydać rozporządzenie, którego skutek będzie niezgodny ze stanowiskiem mieszkańców, nie oznacza, że konsultacje mają fakultatywny charakter. Karta wymaga realnego zasięgnięcia stanowiska mieszkańców, co do proponowanej zmiany terytorialnej bez względu na to, jak uregulowano w prawie krajowym zasady przeprowadzania zmian terytorialnych.

Rzetelność wymaga wskazania również, że brak jest jakichkolwiek argumentów prawnie doniosłych przemawiających za ograniczeniem prawa społeczności lokalnej, o którym mowa w art. 5 EKSL, terminem na przeprowadzenie konsultacji (pomijając w tym miejscu wielokrotnie akcentowany fakt, że EKSL w żadnym, nawet uzasadnionym przypadku, takich ograniczeń nie dopuszcza).

Uznanie, że fikcja prawna przewidziana w art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. jest niezgodna z art. 5 EKSL nie musi oznaczać, że wystąpią w praktyce sytuacje, że nie będzie dopuszczalne wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., z uwagi na fakt, że niechętna przesunięciom terytorialnym rada gminy będzie je skutecznie blokować zaniechując organizacji konsultacji społecznych.

Obowiązkiem ustawodawcy jest bowiem stworzenie takiego rozwiązania prawnego, które będzie **zarazem gwarantować realizację postanowień art. 5 EKSL, jak i zapewniać operatywność procedur prawodawczych.** Polski system prawny zna wiele instrumentów reagowania przez struktury państwa na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji spoczywających na nie zadań. Rozwiązaniem, które mogłoby zostać zastosowane przez ustawodawcę w omawianej materii jest chociażby zastępcze przeprowadzenie konsultacji przez wojewodę albo zarządzenie konsultacji przez komisarza wyborczego. Drugie ze wskazanych rozwiązań przewidziane jest i funkcjonuje od lat w art. 20 ust. 4 u.r.l. w odniesieniu do sytuacji niezgodnego z prawem odrzucenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego. W takich sytuacjach, po uwzględnieniu przez sąd administracji skargi na uchwałę organu stanowiącego, wyrok sądu zastępuje odpowiednią uchwałę, stanowiąc w dalszej kolejności podstawę do wydania przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum, zawierającego informacje określone w art. 9 ust. 2 u.r.l.

Nie sposób tym samym skutecznie dowodzić, że realizacja interesu stojącego za przeprowadzeniem zmiany terytorialnej nie może zostać dokonana bez ograniczenia prawa społeczności lokalnej do wyrażenia stanowiska w przedmiocie projektowanej zmiany terytorialnej. **Możliwa jest i konstytucyjnie wymagana realizacja obu tych wartości.**

Uzupełniając powyższe wskazać nadto trzeba, że przeprowadzanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju nie należy do materii wymagających pilnej interwencji prawodawcy tj. natychmiastowej reakcji na zachodzące zmiany w układzie więzi funkcjonalnych na danym terenie - bez podjęcia której wystąpi realne zagrożenie dóbr i wartości konstytucyjnych szczególnie chronionych (zdrowia lub życia ludzkiego, czy porządku i bezpieczeństwa publicznego). Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym stanowią odpowiedź na ewolucje uwarunkowań faktycznych w terenie i nie wymagają działań natychmiastowych, a przeciwnie ich przeprowadzenie powinna poprzedzać odpowiednia refleksja i dyskusja z uwagi na to, że zasadą na gruncie Konstytucji RP jest nienaruszalność granic jednostek samorządu terytorialnego (o czym będzie mowa szerzej w zarzutach wobec zaskarżonego rozporządzenia). Postulatowi operatywności przeprowadzenia zmian terytorialnych w żadnym wypadku nie można zatem przyznać pierwszeństwa nad prawem społeczności lokalnej do bycia wysłuchaną (skonsultowaną), a już tym bardziej nad obowiązkiem zagwarantowania, że zapadłe rozstrzygnięcie co do przeprowadzenia zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym kraju będzie merytorycznie prawidłowe (będzie realizować konstytucyjne wytyczne).

Mając na względzie przedstawioną argumentację, wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, z art. 5 EKSL jest w pełni uzasadniony. Truizmem jest stwierdzenie, że obowiązkiem spoczywającym na państwie, które ratyfikowało umowę międzynarodową, jest takie ukształtowanie systemu prawnego, aby zobowiązania wynikające z umowy międzynarodowej były realizowane[44].

[44] W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 10, s. 63.

Ad. 1 lit. b) zarzut niezgodności art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju

Treść i wykładnia art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g.

Przedmiotem zaskarżenia w ramach niniejszego zarzutu jest tożsama norma co norma zaskarżana zarzutem 1 lit. a tj. norma, zgodnie z którą Rada Ministrów może wydać rozporządzenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. tj. rozporządzenie w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy oraz ustalenia granic gmin, **bez przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością lokalną**, w sytuacji gdy zainteresowana rada gminy - na której zgodnie z art. 4a ust. 1 u.s.g. ciąży obowiązek przeprowadzenia tych konsultacji - nie przedstawi opinii w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej poprzedzonej konsultacjami w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o taką opinię.

Z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia z przedmiotem zaskarżenia omówionego poprzednio zarzutu, scharakteryzowana w jego ramach treść i wykładnia art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. pozostają w pełni aktualne i nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu jest art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim wśród przesłanek przeprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju wyraża przesłankę zacieśniających się więzi społecznych mieszkańców terenu obejmowanego zmianą terytorialną z terenem innej jednostki samorządu terytorialnego.

Przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że:

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

Zacytowany przepis wskazuje, że zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać istniejące, wymienione w nim więzi oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że ww. przesłanki kształtowania ustroju terytorialnego **odnoszą się do obu jednostek samorządu terytorialnego**, których zmiana terytorialna dotyczy, nie zaś jedynie do tej, która ma być beneficjentem zmiany[45].

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się zgodnie, że głównym celem regulacji art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jest uniemożliwienie tworzenia „przypadkowych" jednostek terytorialnych[46], a także że na gruncie Konstytucji RP ingerencja w zastany podział terytorialny nie może być „arbitralna"[47].

Konstytucja RP stanowiąc, że jedną z przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju są więzi społeczne nakazuje uwzględnienie poczucia przynależności określonej wspólnoty do określonego obszaru. Przesłanka ta musi zostać przez podmiot dokonujący zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju bezwzględnie rozważona jako że Konstytucja posługuje się w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zwrotem normatywnym „*uwzględnia się*" wskazującym na obowiązek jej uwzględnienia tj. zidentyfikowania więzi społecznych łączących wspólnoty, których granic zmiana terytorialna dotyczy, z obszarem obejmowanym zmianą i ich rozważenia w toku podejmowania rozstrzygnięcia o dokonaniu lub niedokonywaniu zmiany terytorialnej.

Przesłanka więzi społecznych ma niewątpliwie szczególny charakter jako że odwołuje się ona do sfery samoświadomości i odczuć ludzkich. Jej uwzględnienie wymaga możliwie najpełniejszego rozpoznania stanowiska mieszkańców wspólnoty terytorialnej, której zmiana terytorialna ma dotyczyć, gdyż odczucia ludzkie nie podlegają odmiennemu dowodzeniu, aniżeli poprzez ich osobiste wyrażenie przez zainteresowanych. Żadne badania ilościowe i jakościowe nie są w stanie lepiej dowieść tożsamości wspólnoty, aniżeli osobiste wyrażenie stanowiska przez każdego, pojedynczego mieszkańca.

Obowiązek uwzględnienia więzi społecznych przy kształtowaniu ustroju terytorialnego kraju, o którym mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, koreluje z obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji z społecznością lokalną, której granic proponowana zmiana terytorialna dotyczy. *Meritum* konsultacji społecznej stanowi

[45] Zob. np. Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
[46] P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita", artykuł 16* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 8.
[47] Por. A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 28.

bowiem wyrażenie przez członków zbiorowości, w drodze głosowania, stanowiska w przedstawionej sprawie.

Ścisła zależność pomiędzy wynikiem konsultacji społecznych a dopuszczalnością przeprowadzenia zmiany terytorialnej z perspektywy przesłanki więzi społecznych znalazła swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że: „*Przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i 4b) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami.* ***Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego****, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych"*[48] [podkreśl. Moje].

W wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, Trybunał stwierdził natomiast, że wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych w trakcie procedury terytorialnej nie ma charakteru wyłącznie formalnego, ale ma na celu dostarczenie materiału do oceny występowania lokalnego interesu publicznego. Skoro bowiem elementem tego interesu są więzi społeczne mieszkańców terytorium obejmowanego zmianą terytorialną z określoną wspólnotą lokalną, to stanowisko mieszkańców pozwala na ocenę zasadności przeprowadzenia zmiany terytorialnej z punktu widzenia tegoż właśnie wymogu. Jak podkreślił TK w przywołanym wyroku „*W państwie demokratycznym wola mieszkańców wspólnoty polityczno-terytorialnej musi mieć znaczenie.* ***Oni to zresztą jedynie najlepiej wiedzą, czy więzi ich łączące ze sobą poprzez pryzmat terytorium są dostatecznie silne***"[49] [podkreśl. Moje].

Ww. stanowisko Trybunał potrzymał w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, w którym podkreślił, że „*Wyniki konsultacji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych" gmin, ale także* ***stosunek do spornego terytorium.***" [podkreśl. Moje].

Z zacytowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że w konsultacjach społecznych towarzyszących procedurom terytorialnym nie chodzi wyłącznie o samo zakomunikowanie obywatelom zamiaru przeprowadzenia zmiany terytorialnej, ale przede wszystkim o wysłuchanie opinii

[48] Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002/7, poz. 92.
[49] Wyrok TK z 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A 2003/8, poz. 85.

obywateli, których praw publicznych ta zmiana bezpośrednio dotyczy, a następnie o uwzględnienie tych opinii przy podejmowaniu rozstrzygnięcia terytorialnego, które ma wszak służyć zgodnemu ze stanem rzeczywistych więzi społecznych ukształtowaniu stosunków terytorialnych.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Przewidziana art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. fikcja prawna zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady gminy poprzedzonej konsultacjami z mieszkańcami w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej jest niezgodna nie tylko z art. 5 EKSL, ale również z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju. Bez przeprowadzenia konsultacji społecznych ze społecznością lokalną, której granic zmiana terytorialna dotyczy, nie jest możliwe właściwe zidentyfikowanie i rozważenie więzi społecznych na obszarze obejmowanym zmianą terytorialną, tak by zagwarantować zgodność rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP znaczenie prawne konsultacji społecznych w procedurze przeprowadzania zmiany granic gmin nie ma wyłącznie waloru proceduralnego (dopełnienia określonego, obligatoryjnego etapu postępowania), ale również **wymiar materialnoprawny** służąc ocenie spełnienia przesłanek dokonywania zmian terytorialnych. Jak podkreślił Trybunał w przytoczonych w poprzednim punkcie orzeczeniach to członkowie społeczności lokalnej posiadają najlepszą wiedzę na temat łączących je więzi, której wyrażeniu służą obligatoryjne w procedurze terytorialnej konsultacje społeczne.

Fikcja prawna przewidziana w zaskarżonych przepisach uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju. Nie sposób w oparciu o nią przyjąć, że zmiana terytorialna jest dla społeczności lokalnej, której granic dotyczy, indyferentna, gdyż brak przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami obszaru obejmowanego zmianą terytorialną nie jest zależna od ich woli.

Rada Ministrów jest organem centralnym, który nie dysponuje z urzędu wiedzą na temat uwarunkowań faktycznych na konkretnych obszarach jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności co do rzeczywistego stanu więzi społecznych na terenie obejmowanym zmianą terytorialną. Wyłączenie instrumentu prawnego pozwalającego na uzyskanie tej wiedzy w postaci przeprowadzenia konsultacji społecznych, nie znajduje żadnego normatywnego uzasadnienia rodząc

realne ryzyko wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., wbrew konstytucyjnemu nakazowi kształtowania stosunków terytorialnych w sposób możliwie najpełniej odpowiadający stanowi więzi społecznych na obszarze obejmowanym zmianą.

Z uwagi na materialnoprawny charakter przesłanek dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju określonych w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP ich uwzględnienie w toku procedury prawodawczej poprzedzającej wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., rozpatrywać należy przez pryzmat zasady praworządności. Nie sposób bowiem wydać materialnie zgodnego z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP rozporządzenia ustalającego granice gminy, w sytuacji gdy stan faktyczny warunkujący jego wydanie (rzeczywiście występujące w terenie więzi) nie jest znany.

Przypomnieć trzeba, że rozporządzenie terytorialne – zgodnie z orzecznictwem TK przytoczonym w punkcie I.2. – mieści w sobie obok walorów aktu normatywnego, także elementy aktu stosowania prawa z uwagi na procedurę poprzedzającą jego wydanie. Konstytucja RP statuuje wyraźny nakaz uwzględnienia przy kształtowaniu ustroju terytorialnego kraju stanu więzi społecznych na obszarze obejmowanym zmianą terytorialną. Właściwe - tj. z wykorzystaniem adekwatnych ku temu metod – ustalenie tych więzi warunkuje właściwą realizację normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Tylko takie ustalenia faktyczne, które zostały dokonane zgodnie z prawdziwym stanem więzi społecznych, pozwalają na prawidłowe zastosowanie normy konstytucyjnej, dopóki bowiem stan faktyczny pozostaje nieustalony, wątpliwy, dopóty nie sposób stwierdzić, jakie wartości i dobra wymagają zbilansowania przy wydawaniu rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g.

Nie ulega wątpliwości, że wydając rozporządzenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., Rada Ministrów ma prawo – w granicach wyznaczonych art. 15 ust. 2 Konstytucji RP - dokonać wyboru rozstrzygnięcia w ramach pozostawionych jej granic uznania, lecz wybór ten musi bazować na prawidłowo ustalonym stanie faktycznym, by nie być wyborem dowolnym. Możliwość dokonania wyboru paradoksalnie silniej obciąża Radę Ministrów w sferze jej obowiązków w procederze prawodawczej z uwagi na możliwy do podniesienia zarzut niewłaściwego skorzystania z pozostawionego jej uznania.

Stanowisko mieszkańców obszaru obejmowanego inicjatywą terytorialną ma kluczowe znaczenie przy ingerencji w stabilność stosunków terytorialnych. Ochrona granic statuowana Konstytucją RP oraz EKSL dotyczy granic społeczności

lokalnych, a więc nie wyłącznie granic tego, czy innego terytorium. Dotyczy ona zatem jedności wspólnoty samorządowej tworzącej społeczność lokalną danego obszaru. Samorząd tworzą bowiem mieszkańcy określonego terytorium, a nie terytorium z określonymi mieszkańcami. Mieszkańcom stanowiącym wspólnotę samorządową przysługują konstytucyjnie chronione prawa i wolności obywatelskie realizowane w ramach społeczności lokalnych. Wbrew padającym nieraz w debatach publicznych tezom, że dla przeciętnego Jana Kowalskiego bez różnicy pozostaje to, czy będzie członkiem gminy X, czy gminy Y, zmiana przynależności samorządowej ma ważkie znaczenie z punktu widzenia zapewnienia mu warunków do realizacji jego praw i wolności. We współczesnych demokracjach obywatel nie jest bowiem wyłącznie biernym odbiorcą usług publicznych, lecz aktywnym uczestnikiem życia publicznego realizującym swe prawa obywatelskie i polityczne w określonych strukturach i uwarunkowaniach, w tym zwłaszcza na najbliższym mu poziomie funkcjonowania władzy publicznej, jakim jest poziom gminy.

Optymalne kształtowanie ustroju terytorialnego w rozumieniu Konstytucji RP postrzegać należy zatem jako wyznaczanie obszaru wspólnot samorządowych w sposób najlepiej realizujący ideę społeczeństwa obywatelskiego, na rzecz którego przekazywana jest realizacja zadań publicznych.

Przeprowadzenie zmiany terytorialnej pomimo braku ustalenia stanowiska społeczności lokalnej, której granic zmiana dotyczy a co dopuszczają zaskarżane przepisy - należy kwalifikować w konsekwencji również jako działanie niezgodne z prawem mieszkańców do realizacji ich praw publicznych w ramach społeczności lokalnej, z którą się utożsamiają.

Podkreślić trzeba, że Konstytucja RP nie narzuca jako warunku przeprowadzenia zmiany terytorialnej zgody mieszkańców, których granic zmiana terytorialna dotyczy, jednakże nadając więzom społecznym rangę przesłanki kształtowania ustroju terytorialnego, nakierowuje proces decyzyjny rozstrzygania o zasadności przeprowadzenia zmiany terytorialnej. Odstąpienie od stanowiska mieszkańców w sprawie ustalenia granic gmin wyrażającego zdecydowany sprzeciw wobec proponowanej zmiany terytorialnej jest w świetle Konstytucji RP możliwe, ale z uwagi na jego ochronę prawną powinno mieć miejsce wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy przemawia za tym konieczność realizacji nadrzędnej wartości konstytucyjnej (np. ogólnokrajowego interesu publicznego dotyczącego bezpieczeństwa lub obronności kraju), która nie może zostać zrealizowana w drodze innej, aniżeli poprzez zmianę granic gmin. Brak zidentyfikowania stanowiska społeczności lokalnej co do proponowanej zmiany

terytorialnej uniemożliwia wyważenie wartości i dóbr przemawiających za i sprzeciwiających się jej dokonaniu.

Reasumując, przewidziana w art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. fikcja prawna zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady gminy poprzedzonej konsultacjami z mieszkańcami w sprawie projektowanej zmiany terytorialnej jest niezgodna z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju. Bez przeprowadzenia konsultacji społecznych ze społecznością lokalną, której granic zmiana terytorialna dotyczy, nie jest możliwe właściwe zidentyfikowanie i rozważenie więzi społecznych na obszarze obejmowanym zmianą terytorialną, tak by zagwarantować zgodność rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, jak i zabezpieczyć ochronę praw publicznych członków wspólnoty samorządowej, której granic zmiana terytorialna dotyczy.

Ad. 2 lit. a) zarzut niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum z art. 5 EKSL przez to, że uniemożliwia przeprowadzenie referendum w sprawie ustalenia granic gmin, w sytuacji gdy ustawa na to zezwala

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g.

Podobnie jak w przypadku zarzutów zgrupowanych w punkcie pierwszym (zarzut 1 lit. a oraz zarzut 1 lit b), tak w ramach niniejszego zarzutu, przedmiotem zaskarżenia nie jest dosłowna treść ww. przepisów prawa, lecz norma prawna na ich podstawie rekonstruowana. Zaskarżona norma prawna przewiduje, że prawo członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., ograniczone jest terminem 3 miesięcy na wyrażenie przez radę gminy opinii o proponowanej zmianie terytorialnej, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., w sytuacji gdy konsultowana w drodze referendum zmiana terytorialna stanowi przedmiot procedury terytorialnej zainicjowanej z urzędu przez Radę Ministrów. Zaskarżona norma przewiduje w konsekwencji bezskuteczność wszczętego i niezakończonego referendum lokalnego, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., w sytuacji gdy głosowanie nad konsultowaną zmianą terytorialną nie zostanie

przeprowadzone przed upływem 3 miesięcy od dnia wystąpienia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej o opinię do zainteresowanej rady gminy. W takiej sytuacji zastosowanie znajdzie fikcja prawna przeprowadzenia konsultacji ze społecznością lokalną, której granic zmiana terytorialna dotyczy. Oznacza to, że Rada Ministrów może w omawianym przypadku wydać rozporządzenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., pomimo trwającej i niezakończonej procedury referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g.

Rzetelność wymaga wskazania, że norma prawna o wyżej opisanej treści jest jedną z kilku możliwych, potencjalnych norm prawnych dających się odtworzyć w drodze wykładni art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. Wnioskodawca w toku procedury poprzedzającej wydanie również zaskarżanego niniejszym wnioskiem rozporządzenia przyjął odmienną interpretację wskazanych przepisów przyjmując, że termin 3 miesięcy na wyrażenie przez radę gminy opinii o proponowanej zmianie terytorialnej, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., nie znajduje zastosowania, a tym samym nie wiąże rady gminy i jego bezskuteczny upływ nie wywołuje skutku prawnego w postaci uznania wymogu zasięgnięcia opinii za spełniony, jeżeli w trakcie jego biegu zostanie skutecznie zainicjowana procedura przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie tej zmiany w trybie, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g. Przedmiotowa interpretacja jako rezultat wykładni prokonstytucyjnej przepisów art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. została wyprowadzona w opinii prawnej, której współautorem jest pełnomocnik Wnioskodawcy (opinia ta stanowi załącznik do niniejszego wniosku).

Zaskarżenie w ramach niniejszego wniosku normy prawnej o treści odmiennej od treści, jaką przyjął Wnioskodawca w procedurze terytorialnej poprzedzającej wydanie zaskarżanego rozporządzenia, nie jest wyrazem niekonsekwencji Wnioskodawcy, co do interpretacji art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. Wnioskodawca formułując w taki, a nie inny sposób przedmiot zaskarżenia, uznaje, że wobec wydania zaskarżanego rozporządzenia - co miało miejsce pomimo pozostającej w toku procedury referendum lokalnego z mieszkańcami Gminy Kleszczów - **normą prawną rekonstruowaną ze wskazanych przepisów prawa mającą walor normy prawnej powszechnie stosowanej i uznawanej w porządku prawnym jest norma zaskarżana.** Dowodzi tego nie tylko przypadek wydania zaskarżanego w niniejszym wniosku rozporządzenia zmieniającego granice Gminy Kleszczów, ale również poglądy przedstawicieli doktryny, którzy zgodnie uznają, że termin 3 miesięcy, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., wiąże radę gminy także w razie zainicjowania procedury referendum w toku prac prawodawczych nad zmianą terytorialną -

krytykujące tą normę jako normę ograniczającą prawo społeczności lokalnej do zajęcia stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej w drodze referendum bez wymaganego uzasadnienia dla wprowadzonego ograniczenia.

Słowem przykładu, M. I. Mączyński wskazuje, że „*W związku z tym, że zgodnie z art. 4a ust. 4 u.s.g. w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c, konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w ust. 1 i 2, nie przeprowadza się, należy uznać, iż przedmiotem tego rodzaju referendum mogą być dwie kwestie: po pierwsze wystąpienie przez radę gminy do Rady Ministrów o zmianę granic gminy, po drugie - wyrażenie opinii w kwestii zmiany granic gminy zaproponowanej przez Radę Ministrów. W tej ostatniej jednak sprawie, w świetle postanowień art. 4a ust. 3, że w przypadku niewyrażenia opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony oraz w świetle procedury przeprowadzania referendów przewidywanej przepisami ustawy o referendum lokalnym wydaje się, że przeprowadzenie referendum w takim terminie, aby zgodnie z jego wynikami rada gminy zdążyła wyrazić opinię w sprawie podziału jej terytorium w terminie określonym w art. 4a ust. 3 u.s.g., jest ograniczone, a nawet niemożliwe, zwłaszcza w świetle 60-dniowego terminu zbierania podpisów 10% mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze, którzy mają poprzeć inicjatywę referendalną (por. art. 4 pkt 1 i art. 14 ust. 1 u.r.l.). Pamiętać jednocześnie należy, że czynności organizacyjne związane z referendum podejmowane są dopiero po podjęciu stosownej uchwały przez radę gminy.*”[50]. W podobnym duchu wypowiadają się również m.in. M. Nowińska[51], R. Marchaj[52] i A. Feja-Paszkiewicz[53]. Autorzy ci jednomyślnie uznają, że referendum przewidziane w art. 4c ust. 1 u.s.g. może zostać przeprowadzone w toku procedury wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., a inicjowanej z urzędu przez Radę Ministrów, zwracając jednak uwagę na niekoherencję tych przepisów z przepisami u.r.l. w zakresie terminów organizacji i przeprowadzenia referendum lokalnego.

[50] M. I. Mączyński, *Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e), art. 4(f),* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, SIP LEX.
[51] M. Nowińska, *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
[52] R. Marchaj, *Komentarz do art. 4(c),* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, SIP LEX.
[53] A. Feja-Paszkiewicz, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, 2016, nr 1, s. 198.

W związku z tym, że rozporządzenia terytorialne nie podlegają kontroli sądowej, rekonstruując normę prawną z art. 4a ust. 3 w zw. z ust. 1 u.s.g. funkcjonującą powszechnie w obrocie prawnym, możliwe jest wyłącznie odwołanie się do dotychczasowych procedur wydawania rozporządzeń terytorialnych i poglądów doktryny. Nie ma możliwości odwołania się do sposobu jej odtwarzania z przepisów w orzecznictwie sądowym z uwagi na brak tego orzecznictwa.

Podobnie jak w przypadku zarzutów zgrupowanych w pkt 1, tak w ramach niniejszego zarzutu, uznać trzeba, że rekonstrukcja zaskarżanej normy prawnej z powołaniem się na praktykę i doktrynę - stanowiąc powszechnie przyjęty sposób rozumienia obowiązujących przepisów prawa - **jest wystarczająca dla objęcia tej normy kontrolą Trybunału, gdyż w odmiennym przypadku nie byłoby możliwe zweryfikowanie zgodności zaskarżanej, a stosowanej przez organy władzy publicznej, normy prawnej z normami prawnymi wyższego rzędu, a tym samym nie byłoby możliwe zapewnienie zgodności unormowań ustawowych z przepisami Konstytucji RP i EKSL (tj. wypełnienie przez Trybunał jego funkcji ustrojowej, jaką jest stanie na straży ochrony porządku konstytucyjnego).**

Mając na względzie powyższe uwagi, wniosek o stwierdzenie niezgodności zaskarżanej normy prawnej ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli jest dopuszczalny.

Stanowiące podstawę rekonstrukcji zaskarżonej normy prawnej przepisy ustawowe stanowią odpowiednio, że:

- art. 4a ust. 1 u.s.g.:

„*Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.*”;

- art. 4a ust. 3 u.s.g.:

„*W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.*”;

- art. 4a ust. 4 u.s.g.:

„*W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c, konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w ust. 1 i 2, nie przeprowadza się.*";

- art. 4c ust. 1 u.s.g.:

„*W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców.*".

Zgodnie z uwagami poczynionymi już w uzasadnieniu zarzutów 1 lit. a i 1 lit. b, przepisy sformułowane w art. 4a u.s.g. określają tryb przeprowadzania zmian terytorialnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., w sytuacji gdy procedura ta jest inicjowana z urzędu przez Radę Ministrów. Jak już również podniesiono, obligatoryjnym elementem tej procedury jest wyrażenie przez zainteresowaną radę gminy opinii, co do projektowanej zmiany terytorialnej. O opinię występuje do zainteresowanej rady minister właściwy do spraw administracji publicznej. Zgodnie z art. 4a ust. 3 u.s.g. w przypadku niewyrażenia przez radę gminy opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia ministra, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Zasadą jest, że wyrażenie przez zainteresowaną radę gminy opinii poprzedzają konsultacje z mieszkańcami gminy przeprowadzane w trybie i na zasadach określonych zgodnie z art. 5a u.s.g., przy czym art. 4a ust. 4 u.s.g. zastrzega, że konsultacji nie przeprowadza się, jeżeli zostało przeprowadzone referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g. W takiej sytuacji, opinia zainteresowanej rady gminy podejmowana jest z uwzględnieniem wyniku referendum. Referendum lokalne przeprowadzane w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. **zastępuje zatem konsultacje społeczne** prowadzane na podstawie art. 4a ust. 1 i 2 u.s.g.[54]. W orzecznictwie sądowym wyrażono w tym kontekście stanowisko, że z uwagi na umocowanie konstytucyjne referendum lokalnego w systemie prawa polskiego referendum w przedmiocie zmian terytorialnych przyznać należy każdocześnie **pierwszeństwo przed konsultacjami społecznymi**, nawet jeżeli te ostatnie zostały już przeprowadzone[55].

Z uwagi na fakt, że zainicjowanie referendum z art. 4c u.s.g. może nastąpić wyłącznie „oddolnie" na wniosek uprawnionej grupy mieszkańców, w doktrynie

[54] Por. R. Marchaj, *1.4.3.6. Konsultacje społeczne w formie referendum lokalnego* [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, dostęp SIP LEX.
[55] Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1236/16, LEX nr 2097518.

przyjęto, że ustawodawca przyznał w u.s.g. mieszkańcom gminy **prawo decydowania o formie, w jakiej zostaną przeprowadzone konsultacje dotyczące zmiany terytorialnej**[56]. Brak inicjatywy mieszkańców o przeprowadzenie referendum będzie w konsekwencji równoznaczny z ich zgodą na przeprowadzenie konsultacji społecznych na podstawie art. 4a ust. 1 w zw. z art. 5a u.s.g., a co za tym idzie, w formie prawnej o charakterze niewiążącym dla organów gminy[57]. *A contrario*, wystąpienie z inicjatywą referendalną oznacza, że mieszkańcy chcą skorzystać **z przysługującego im prawa** do bezpośredniego wyrażenia stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej uznając, że zmiana ta ma dla nich szczególnie istotne znaczenie, a także równocześnie, że **nie wyrażają oni zgody** na przeprowadzenie w tym przedmiocie wyłącznie konsultacji społecznych na podstawie art. 4a ust. 1 w zw. z art. 5a u.s.g.

Warto odnotować, że możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiocie przeprowadzania zmian terytorialnych na szczeblu gminnym została wprowadzona do u.s.g. w 2011 r. na mocy ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777).

Dodanie do u.s.g. przepisu art. 4c stanowiło pokłosie wyroku TK z dnia 26 maja 2003 r., sygn. akt K 30/02 (OTK-A 2003, nr 2, poz. 16), w którym Trybunał odmówił stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 u.r.l. jako przepisu nie przewidującego wprost możliwości przeprowadzenia referendum w przedmiocie zmian terytorialnych. Trybunał odmawiając stwierdzenia jego niekonstytucyjności uznał równocześnie, że możliwa jest zgodna z Konstytucją RP jego interpretacja przyjmująca, że nie wyłącza on prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Wprowadzona w 2011 r. regulacja art. 4c u.s.g. przewidująca dopuszczalność przeprowadzania referendum lokalnego w sprawie zmian terytorialnych na szczeblu gminnym, w tym zmian granic gminy stanowi tym samym rozwinięcie uregulowania art. 170 Konstytucji RP w duchu wyżej zacytowanego wyroku Trybunału[58].

[56] Por. R. Marchaj, *1.4.3.6. Konsultacje społeczne w formie referendum lokalnego* [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, dostęp SIP LEX.
[57] *Tamże;*
[58] Por. S. Gajewski, *Komentarz do art. 4c ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] S. Gajewski (red.), A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, dostępny w SIP Legalis.

Skutkiem ww. wyroku TK była również nowelizacja u.r.l. dokonana ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 153), mocą której rozszerzono przedmiot referendum lokalnego o inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.s.g.). Przeprowadzenie przedmiotowej nowelizacji wynikało z krytyki nowelizacji u.s.g. z 2011 r., mocą której nie objęto całościowo problemu referendum konsultacyjnego, o którym traktował wyrok TK, w szczególności zaś z uwagi na ograniczenie tej nowelizacji wyłącznie do referendum przeprowadzanego na szczeblu gminnym[59].

Wprowadzeniu w 2011 r. do u.s.g. przepisu art. 4c, nie towarzyszyła nowelizacja art. 4a ust. 3 u.s.g. przewidująca 3 miesięczny termin na zajęcie stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej przez zainteresowaną radę gminy, co skutkuje tym, że fikcja ta znajduje zastosowanie również do sytuacji gdy konsultacje z mieszkańcami gminy prowadzone są w formie referendum.

Powyższy wniosek potwierdzają przytoczone już poglądy doktryny. Zgodnie z nimi, termin 3 miesięcy na wyrażenie opinii przez zainteresowaną radę gminy, wiąże ją także w razie zainicjowania w trakcie jego biegu referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., przez uprawnioną grupę mieszkańców. Oznacza to, że jego upływ aktualizuje fikcję prawną uznania wymogu zasięgnięcia opinii za spełniony, umożliwiając wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., w sytuacji gdy procedura referendalna nie została zakończona.

Związanie terminem 3 miesięcznym, a w zasadzie terminem krótszym niż 3 miesiące - jako że inicjatywa referendalna podjęta zostaje w trakcie jego biegu - stanowi **istotne ograniczenie prawa członków społeczności lokalnej do wyrażenia stanowiska w drodze referendum lokalnego z uwagi na niekoherencję tego terminu z terminami kalendarza referendalnego określonymi w przepisach u.r.l.**

Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepisy u.r.l. określające zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego znajdują zastosowanie do referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g. Przepis ten wprost bowiem odsyła do tej ustawy wprowadzając rozwiązania szczególne, co do inicjatora referendum i wymogów sformułowania pytania referendalnego. Również w u.r.l. ustawodawca

[59] Por. Uzasadnienie uchwały Senatu RP z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, s. 8-9, a także M. Bajor – Stachańczyk, *Opinia prawna z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym* (druk sejmowy nr 3408).

określając zakres zastosowania tej ustawy wyraźnie wskazuje na referenda w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (bezpośrednio w art. 11 ust. 1a u.r.l. i pośrednio w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.).

Z zestawienia podstawowych terminów kalendarza referendalnego określonych w u.r.l. – pomijając w tym miejscu terminy wydłużające procedurę, a związane przykładowo z uzupełnianiem wymogów formalnych powiadomienia lub wniosku, czy z zainicjowaniem sporu o legalność uchwały rady gminy w przedmiocie referendum w ramach kontroli nadzorczej bądź kontroli sądowej - wynika, że zamknięcie procedury referendalnej w terminie krótszym niż 3 miesiące **jest mało prawdopodobne, by nie powiedzieć, że obiektywnie niemożliwe.**

Zgodnie z art. 14 u.r.l. po dokonaniu przez inicjatora referendum powiadomienia wójta o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, zaczyna biec termin zbierania podpisów dla poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum **wynoszący 60 dni.** Termin ten ma zagwarantować realną szansę uzyskania przez inicjatora referendum poparcia dla inicjatywy referendalnej, którym może być - a w przypadku referendów, o których mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., zawsze jest - grupa mieszkańców nie stanowiąca podmiotu dysponującego odpowiednimi strukturami i doświadczeniem w tego rodzaju inicjatywach.

Termin 60 dni ma charakter prekluzyjny i nie może być przez organy gminy **ani przedłużany, ani skracany.**

Najpóźniej w ostatnim dniu ww. terminu inicjator referendum ma obowiązek przekazać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum, a wójt niezwłocznie potwierdza przyjęcie wniosku (art. 15 ust. 1 u.r.l.)[60].

Następnie, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje wniosek referendalny przewodniczącemu rady gminy, a także – jak uznano w doktrynie[61] i orzecznictwie[62] – wojewodzie celem dokonania przez niego analizy, o której mowa w art. 4c ust. 3 i 4 u.s.g.

[60] W przypadku niezłożenia wniosku o przeprowadzenie referendum, jego inicjator dokonuje protokolarnego zniszczenia kart na zasadach określonych w art. 14a u.r.l.
[61] S. Gajewski, *Komentarz do art. 4c ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] S. Gajewski (red.), A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, dostępny w SIP Legalis.
[62] Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 943/12, LEX nr 1217453.

Po otrzymaniu wniosku rada gminy powołuje ze swego składu komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy[63]. Celem dokonania pełnej weryfikacji dopuszczalności przeprowadzenia referendum komisja przed zajęciem stanowiska w sprawie powinna uzyskać od wojewodę analizę, o której mowa w art. 4c ust. 3 i 4 u.s.g.[64].

Zgodnie z art. 18 u.r.l. rada gminy ma 30 dni na dokonanie weryfikacji zgodności wniosku z prawem - **nie później bowiem niż w ciągu 30 dni** od dnia przekazania przez inicjatora referendum wniosku wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) ma ona obowiązek podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców[65].

Uchwała rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a ponadto bezzwłocznemu rozplakatowaniu lub ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (art. 10 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 u.r.l.).

Kolejnym terminem kalendarza referendalnego jest już sam termin przeprowadzenia referendum. Zgodnie z art. 21 pkt 1 u.r.l. referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej **w 50 dniu** od dnia opublikowania uchwały rady gminy w tej sprawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym[66].

Wyznaczenie terminu przeprowadzenia referendum w ww. przedziale czasowym ma przede wszystkim umożliwić inicjatorowi referendum

[63] Do udziału w pracach komisji w charakterze obserwatora zaprasza się inicjatora referendum lub jego pełnomocnika. Inicjator referendum lub jego pełnomocnik może w razie potrzeby, w tym z własnej inicjatywy, składać komisji dodatkowe wyjaśnienia i przedstawiać dowody. Komisja może również żądać od inicjatora referendum lub jego pełnomocnika złożenia takich wyjaśnień i przedstawienia dowodów (art. 16 ust. 3 u.r.l.). Wniosek o przeprowadzenie referendum niespełniający warunków, o których mowa w art. 15 u.r.l., komisja zwraca inicjatorowi referendum, wyznaczając czternastodniowy termin do usunięcia uchybień (art. 16 ust. 4 u.r.l.).

[64] W orzecznictwie przyjęto, że wojewoda ma 14 dni na dokonanie przedmiotowej analizy na podstawie odpowiednio stosowanego art. 89 ust. 1 i 2 u.s.g. - wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 943/12, LEX nr 1217453.

[65] Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (art. 17 ust. 1 u.r.l.)

[66] W przypadku wydania przez sąd administracyjny wyroku uwzględniającego skargę na uchwałę odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także skargę na niedotrzymanie przez radę gminy terminu na podjęcie uchwały w sprawie takiego wniosku, 50-dniowy termin na przeprowadzenie referendum biegnie od dnia uprawomocnienia się wyroku, który zastępuje w tym przypadku stosowną uchwałę rady gminy (art. 21 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 3 u.r.l.).

przeprowadzenie kampanii referendalnej, ale również organom gminy zorganizowanie procesu głosowania i ustalania jego wyników.

Po ogłoszeniu terminu referendum koniecznym jest powołanie komisji do spraw referendum.

Komisję terytorialną powołuje rada gminy najpóźniej **na 25 dni przed dniem referendum** (art. 49 ust. 2 pkt 2 u.r.l.). Po ukonstytuowaniu się tej komisji powołuje ona komisje obwodowe najpóźniej na 21 dni przed dniem referendum (art. 49 ust. 4 pkt 2 u.r.l.).

Terminy powołania komisji jednoznacznie wskazują, że referendum nie może być przeprowadzone **wcześniej niż w 26 dniu** od dnia opublikowania uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum, gdyż termin wcześniejszy nie pozwalałby na wybór organów wyborczych.

Uproszczona suma podstawowych terminów kalendarza referendalnego określonego przepisami u.r.l. wynosi zatem **aż 140 dni.** Wskazane terminy mają co prawda charakter terminów maksymalnych na dokonanie poszczególnych czynności, a tym samym ich suma może być niższa od sumy maksymalnej, jednakże *de lege lata* nie sposób wykluczyć, że osiągnie ona próg maksymalny, a racjonalnie rzecz ujmując **prawdopodobne w stopniu graniczącym z pewnością jest, że przekroczy ona próg 3 miesięcy.**

Mając na względzie powyższe uwagi, przewidziane w art. 4a ust. 3 u.s.g. ograniczenie prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., **jest ograniczeniem realnym i poważnym.**

Wzorce kontroli

Stanowiący wzorzec kontroli art. 5 EKSL został już częściowo scharakteryzowany w ramach uzasadnienia zarzutu 1 lit. a. Przy czym, w ramach tego zarzutu wzorcem kontroli była norma prawna statuująca bezwzględny obowiązek zasięgnięcia stanowiska społeczności lokalnej przy dokonywaniu zmian granic społeczności lokalnej w drodze konsultacji społecznych. W ramach niniejszego zarzutu, normą prawną stanowiącą wzorzec kontroli jest wyrażona w art. 5 EKSL norma, zgodnie z którą w sytuacji, gdy krajowe przepisy ustawowe przewidują jako formę konsultacji zmiany granic społeczności lokalnej

przeprowadzenie referendum, **możliwość ta powinna mieć charakter realny, a nie fasadowy.**

Przypominając art. 5 EKSL stanowi, że

„*Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala*.".

Użyty w zacytowanym przepisie zwrot „*możliwie w drodze referendum*" wskazuje, że EKSL nakłada obowiązek dokonywania zmian granic społeczności lokalnych po rozważeniu **stanowiska zainteresowanych społeczności możliwie najpełniej odzwierciedlonego**. EKSL zaleca wyraźnie, by konsultacja w przedmiocie zmian granic była jak najbardziej reprezentatywna i stanowiła fakt społeczny o możliwie największej doniosłości politycznej.

EKSL przewidując referendum w sytuacjach, gdy ustawodawstwo krajowe „*na to zezwala*", **statuuje niewątpliwie również pierwszeństwo tej formy konsultacji ze społecznością lokalną,** jeżeli jest ona przewidziana w systemie prawa krajowego (z czym mamy do czynienia na gruncie prawa polskiego) z uwagi na fakt, że ta forma ma być stosowana „możliwie" jako pierwsza.

Z uwagi na gwarancyjny charakter przepisów EKSL, przyjąć należy, że jej art. 5 wyraża równocześnie prawo społeczności lokalnej do referendum w przedmiocie „każdej" zmiany granic tej społeczności, **o ile w prawodawstwie krajowym przewidziano, że materia zmian granic jednostek samorządu terytorialnego stanowi materię konsultowaną w drodze referendum.** Statuuje on tym samym również postulat takiego ukształtowania prawodawstwa krajowego, by zapewnić członkom społeczności lokalnej, możliwie najlepsze warunki wyrażenia ich stanowiska w drodze referendum w tak ważkiej ustrojowo materii, jaką jest zmiana granic społeczności lokalnej.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Przewidziana w przepisach art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. norma prawna ograniczająca prawo członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w sprawie zmian jej granic 3-miesięcznym terminem na wyrażenie opinii przez zainteresowaną radę gminy co do tej zmiany jest niezgodna z art. 5 EKSL z uwagi na brak zapewnienia realności prawa do referendum w sprawie zmian granic społeczności lokalnej, w sytuacji gdy

przepisy krajowe przewidują prawo wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w tej sprawie w drodze referendum.

Referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy ma w polskim porządku prawnym szczególną rangę prawną.

Trybunał Konstytucyjny oceniając obowiązywanie na gruncie prawa polskiego prawa członków wspólnoty samorządowej do referendum w ww. przedmiocie uznał w wyroku z dnia 26 maja 2003 r., sygn. akt K 30/02, że **źródłem tego prawa jest bezpośrednio art. 170 Konstytucji RP, a ustawy zwykłe jedynie precyzują możliwość jego realizacji.** TK uznał mianowicie „*iż wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział lub znoszenie j.s.t. a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone być winno opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami i konsultacjami z mieszkańcami – mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego.*".

Referendum lokalne jako forma konsultacji powszechnej, w pełni reprezentatywnej, przeprowadzanej w sposób ustawowo określony, a tym samym według przejrzystych i powszechnie znanych zasad, a równocześnie posiadającej utrwaloną rangę społeczną, stwarza niewątpliwie najlepsze z przewidzianych przez system prawa polskiego, warunki do poznania stanowiska mieszkańców wspólnoty terytorialnej w sprawie zmiany terytorialnej w rozumieniu art. 5 EKSL.

Skoro prawo polskie przewiduje w sposób wyraźny prawo społeczności lokalnej do wyrażenia stanowiska w przedmiocie zmiany granic tej społeczności w drodze referendum w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. oraz w art. 4c ust. 1 u.s.g., **a przede wszystkim w art. 170 Konstytucji RP**, to prawo to musi dla zachowania zgodności z art. 5 EKSL, gwarantować **realność uprawnienia** mieszkańców do wyrażenia przez nich stanowiska w drodze referendum.

Przewidziane w zaskarżonych przepisach ustawowych ograniczenie możliwości skorzystania przez mieszkańców z referendum jako formy konsultacji zmian granic społeczności lokalnej narusza wymogi Karty. Z uwagi na fakt, że przeprowadzenie tego referendum zgodnie z procedurą określoną w u.r.l. jest znacznie utrudnione, a wręcz niemożliwe w terminie krótszym niż 3 miesiące uprawnienie mieszkańców do skonsultowania proponowanej zmiany terytorialnej w drodze referendum przewidziane przepisami prawa polskiego **ma fasadowy charakter, stanowiąc w swej istocie zaprzeczenie tego prawa.**

Zainicjowanie referendum w przedmiocie zmiany granic społeczności lokalnej w trybie ustawowo określonym stanowi bowiem w swej istocie pułapkę dla społeczności lokalnej. Skoro bowiem procedura referendum wyprzedza konsultacje przeprowadzane w zwykłej formie, zainicjowanie referendum w trybie ustawowo określonym może doprowadzić do tego, że mieszkańcy faktycznie utracą swoje prawo do skonsultowania proponowanej zmiany terytorialnej jeżeli bowiem z uwagi na niezależne od mieszkańców czynniki procedura referendalna wydłuży się ponad zakładany przez inicjatora referendum czas (ponad 3 miesiące, o których mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g.), zmiana terytorialna uznana przez społeczność lokalną za szczególnie istotną (wymagającą referendum) nie zostanie w ogóle z nią skonsultowana. Taka konstrukcja normatywna wypacza wprost idee leżące u podstaw Karty i wymaganego przez nią zapewnienia w prawie krajowym mechanizmów ochrony granic społeczności lokalnej. Zaskarżone przepisy zamiast bowiem gwarantować społeczności prawo do bycia skonsultowaną, tworzą prawo niepewne, które może przynieść efekt przeciwny do zakładanego zamiast bowiem wyrażenia przez wspólnotę stanowiska w formie reprezentatywnej i społecznie doniosłej, jaką jest referendum, ustawa przewiduje przyjęcie fikcji prawnej jego wyrażenia, w sytuacji gdy ani refrendum, ani konsultacje zwykłe nie miały miejsca.

Ad. 2 lit. b) zarzut niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum z art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej podjęcie decyzji w drodze referendum w sprawie dotyczącej tej wspólnoty

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g.

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 2 lit. a pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Wzorcami kontroli w ramach niniejszego zarzutu są normy konstytucyjne wyrażane w art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, a dotyczące prawa członków

wspólnot samorządowych do wyrażania stanowiska w sprawie dotyczącej ich wspólnoty w drodze referendum lokalnego.

Przepis art. 170 Konstytucji RP stanowi, że:

„Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa."

Przepis art. 62 ust. 1 Konstytucji RP stanowi natomiast, że:

„Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat."

Przepis art. 170 Konstytucji RP formułuje zasadę prawną, że we wszystkich sprawach istotnych, dotyczących wspólnoty samorządowej mieszkańcy będący członkami tej wspólnoty mogą decydować bezpośrednio[67]. Na ustawodawcę przepis ten nakłada obowiązki określonych działań legislacyjnych, tj. określania w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego. Nakłada również **obowiązek powstrzymywania się od takich działań legislacyjnych, które naruszałyby istotę prawa do wyrażania woli w drodze referendum przez każdego uprawnionego członka wspólnoty samorządowej**[68].

Przepis art. 170 Konstytucji RP stanowi uszczegółowienie przepisu art. 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego obywatelom polskim prawo udziału w referendum i nadającym temu prawu charakter prawa obywatelskiego chronionego konstytucyjnie.

Art. 170 Konstytucji RP wraz z art. 62 Konstytucji RP korespondują bezpośrednio z zasadą suwerenności narodu wyrażoną w art. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Prawo do udziału w referendum ma zatem nie tylko status samodzielnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, ale stanowi nadto konkretyzację szerszego

[67] M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 170 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP LEX.
[68] M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 170 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP LEX.

prawa, jakim jest prawo obywateli polskich do uczestniczenia w rządzeniu państwem[69].

Art. 170 Konstytucji RP wraz z art. 62 Konstytucji RP korespondują również z art. 25 lit. a Międzynarodowego paktu praw osobistych i politycznych z 1966 r. (ratyfikowanego przez Polskę w 1977 r.), który gwarantuje każdemu bez żadnej dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli.

Referendum lokalne, w przeciwieństwie do procesu konsultacji społecznych przeprowadzanych z mieszkańcami wspólnot samorządowych, znajduje zatem swoje bezpośrednie umocowanie w przepisach Konstytucji RP.

Szczegółową, pogłębioną wykładnię art. 170 Konstytucji RP w zw. z art. 62 Konstytucji RP przeprowadził Trybunał Konstytucyjny w przytaczanym już wyroku z dnia 26 maja 2003 r., sygn. akt K 30/02, który stanowił asumpt do nowelizacji u.s.g. polegającej na dodaniu doń przepisu art. 4c u.s.g.

Przypominając, Trybunał odmówił w ww. wyroku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 u.r.l. jako przepisu **nie przewidującego wprost możliwości przeprowadzenia referendum w przedmiocie zmian terytorialnych**. Trybunał odmawiając stwierdzenia jego niekonstytucyjności uznał równocześnie, że możliwa jest zgodna z Konstytucją RP jego **interpretacja przyjmująca, że nie wyłącza on prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.**

Trybunał podkreślił w ww. wyroku pierwszeństwo referendum nad „zwykłymi" konsultacjami społecznymi. Wskazał, że konsultacji społecznych towarzyszących inicjatywie zmiany terytorialnej nie można zrównywać z referendum lokalnym w tym przedmiocie nie tylko z uwagi na odmienną naturę formalnoprawną tych dwóch form partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, ale przede wszystkim z uwagi na fakt, że pierwsze z wymienionych realizowane są w ramach demokracji przedstawicielskiej (jako że stanowisko wyrażone w konsultacjach zwykłych nie wiąże rady co do wyrażanej opinii w sprawie proponowanej zmiany terytorialnej), a drugie wdrażają demokrację bezpośrednią. Trybunał podkreślił, że różnica ta jest fundamentalna, gdyż

[69] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* wyd. II, LEX/el. 2021.

stanowisko władz samorządowych nie zawsze pokrywa się ze stanowiskiem społeczności lokalnej, i **tylko referendum lokalne pozwala na rzeczywiste poznanie woli mieszkańców w sprawie poddanej pod osąd mieszkańców** – co jest szczególnie ważne w procedurze przeprowadzania zmian terytorialnych, w których ostatecznym decydentem jest Rada Ministrów, która podejmując decyzję o przeprowadzeniu zmiany terytorialnej musi kierować się przesłankami z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

TK uznał, że referendum lokalne w przedmiocie przeprowadzania zmian terytorialnych stanowi „*sprawę dotyczącą wspólnoty samorządowej*" w rozumieniu art. 170 Konstytucji RP jako że kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego kraju zostało przez ustrojodawcę objęte materią konstytucyjną w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Mając na względzie różnice pomiędzy konsultacjami a referendum, Trybunał wyprowadził z Konstytucji RP **prawo każdego członka wspólnoty samorządowej do żądania przeprowadzenia referendum w przedmiocie przeprowadzania zmian terytorialnych** uznając, że „*Z art. 170 Konstytucji wynika niewątpliwie, iż wola mieszkańców, którzy uważają, iż winni wszyscy wypowiedzieć się w kwestii zmiany granic, podziału lub nawet likwidacji gminy, ma […] pierwszeństwo przed wolą rady gminy. Jeśli bowiem uznają oni i w sposób prawem przewidziany wyrażą wolę przeprowadzenia referendum, a są w całości zainteresowaną społecznością, gdyż taka zmiana dotyka wszystkich mieszkańców, w zakresie łączących ich więzi - **to ich żądanie przeprowadzenia referendum jest uprawnione.***" [podkreśl. Moje]. Odnosząc się do wątpliwości podniesionych przez RPO dotyczących dopuszczalności zorganizowania referendum w ramach postępowania dotyczącego likwidacji gminy stwierdził stanowczo, że „*Jeśli […] w przypadku likwidacji gmin mieszkańcy, w sposób uprawniony podejmą inicjatywę referendalną, to w świetle prawa polskiego, mają oni prawo żądać przeprowadzenia referendum, będącego stanowiskiem całej społeczności lokalnej.*".

Konkludując TK uznał „*iż wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział lub znoszenie j.s.t. a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone być winno opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami i konsultacjami z mieszkańcami – **mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego**. Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządowych*" [podkreśl. Moje].

Z nadania prawu do udziału w referendum statusu konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikają istotne konsekwencje prawne. Przede wszystkim na barkach organów władzy publicznej - każdego pionu - spoczywa obowiązek podejmowania niezbędnych działań umożliwiających każdemu podmiotowi uprawnionemu skuteczne skorzystanie z prawa przyznanego przez ustrojodawcę[70]. Po drugie, wprowadzenie ograniczeń prawa do udziału w referendum lokalnym w przedmiocie zmian terytorialnych jest możliwe - jak każdego prawa i wolności konstytucyjnie chronionej – jednakże takie rozwiązanie musi spełniać **konstytucyjne wymogi ingerencji w wolności i prawa człowieka i obywatela.** Ustawodawca jest uprawniony zatem do ograniczania prawa do udziału w referendum wyłącznie **na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji** RP[71] tzn. po spełnieniu warunków testu proporcjonalności zakładającego, że ingerencja w prawo lub wolność konstytucyjnie chronione miała charakter:

- celowy tzn. była uzasadniona realizacją innej wartości lub dobra konstytucyjnego, a przy tym była przydatna do ich realizacji (tj. rzeczywiście zbliżała do zakładanego celu),

- niezbędny tzn. była konieczna w tym sensie, że realizacji innych wartości lub dóbr konstytucyjnych nie można osiągnąć za pomocą innych, nieingerencyjnych, narzędzi prawnych,

- proporcjonalny (*sensu stricto*) tzn. jej efekty pozostawać muszą w adekwatnej proporcji do nałożonych na obywatela ciężarów lub ograniczeń[72]

Treść i uzasadnienie zarzutu

Istota podnoszonego problemu konstytucyjnego w ramach niniejszego zarzutu polega na dokonaniu przez ustawodawcę nieuprawnionego ograniczenia, a w zasadzie faktycznego pozbawienia członków wspólnoty samorządowej ich konstytucyjnie chronionego prawa do wyrażenia stanowiska w drodze referendum lokalnego w sprawie dotyczącej kształtowania granic tej wspólnoty, w sytuacji gdy procedura prawodawcza poprzedzająca wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., pozostaje w toku.

Jak już kilkukrotnie podniesiono, obwarowanie możliwości skonsultowania proponowanej zmiany terytorialnej w drodze referendum lokalnego terminem 3

[70] B. Naleziński, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Sip Legalis.
[71] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* wyd. II, LEX/el. 2021.
[72] Por. np. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26.

miesięcy na wydanie przez zainteresowaną radę gminy opinii w przedmiocie tej zmiany, czyni możliwość skorzystania przez mieszkańców gminy z referendum lokalnego jako formy konsultacji proponowanej zmiany instytucją fasadową, gdyż przeprowadzenie referendum w tym terminie jest w zasadzie niemożliwe.

Pomimo zatem tego, że Konstytucja RP w omówionych regulacjach art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 nakazuje uszanowanie woli mieszkańców co do zainicjowania i przeprowadzenia referendum w przedmiocie przeprowadzenia zmiany terytorialnej ich dotyczącej **poprzez nadanie takiemu żądaniu prawa podmiotowego**, ustawodawca w zaskarżanych przepisach ustawowych wyłącza możliwość skorzystania z tego prawa po upływie 3 miesięcy od dnia wystąpienia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej o opinię zainteresowanej rady gminy.

Kwestionowana konstrukcja normatywna wbrew wymogom Konstytucji RP nie gwarantuje pierwszeństwa bezpośredniemu wyrażeniu przez mieszkańców stanowiska co do ich poczucia przynależności samorządowej nad pośrednim jego wyrażeniem. Jak podkreślił Trybunał w cytowanym obszernie wyroku z dnia 26 maja 2003 r., sygn. akt K 30/02, w tej materii **możliwość zajęcia przez mieszkańców stanowiska w drodze bezpośredniej ma szczególne znaczenie ustrojowe**, które musi zostać uwzględnione w obowiązujących przepisach ustawowych.

Referendum lokalne w przedmiocie przeprowadzenia zmiany terytorialnej **wiąże organ przedstawicielski gminy, co do wyrażonego przez mieszkańców stanowiska.** Stanowisko dotyczące zmian granic gminy wyrażane w drodze referendum jest jednak stanowiskiem o innym charakterze prawnym niż stanowisko wyrażane w referendach rozstrzygających. Stanowisko to dotyczy więzi społecznych, których uwzględnienie w toku procedury terytorialnej **pozostaje we właściwości Rady Ministrów**. Stanowisko w omawianym przedmiocie ma tym samym charakter współdziałania w podejmowaniu rozstrzygnięcia pozostającego we właściwości organu innego niż organy gminy, a nie charakter rozstrzygania o sprawie lokalnej. Wyrażenie przedmiotowego stanowiska **nie jest w konsekwencji objęte domniemaniem właściwości organów gminy do realizowania zadań publicznych o charakterze lokalnym, a tym samym domniemaniem reprezentacji woli mieszkańców za pośrednictwem wybranych przezeń przedstawicieli.** Przeciwnie, w odniesieniu do tej szczególnej materii, jak słusznie zauważył TK w wyroku z dnia 26 maja 2003 r., sygn. akt K 30/02, przyjąć należy kategorycznie **pierwszeństwo demokracji bezpośredniej nad demokracją**

przedstawicielską. Sprawa zmiany granic ma bowiem wymiar ponadlokalny w tym sensie, że skutkiem jej przeprowadzenia może być zmiana granic społeczności lokalnej, **co obala domniemanie tożsamości interesu społeczności lokalnej (wspólnoty) z interesem gminy w sensie instytucjonalnym (jednostki samorządu terytorialnego).**

Z uwagi na specyfikę materii, jaką jest kształtowanie granic gmin, obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 170 Konstytucji RP jest zatem **zapewnienie by pierwszeństwo demokracji bezpośredniej przed demokracją przedstawicielską w sferze kształtowania ustroju terytorialnego zostało właściwie zabezpieczone w przepisach ustawowych** poprzez stworzenie ram prawnych dla realizacji prawa członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania i przeprowadzenia referendum.

Zaskarżone przepisy nie realizują kierowanych do ustawodawcy dyrektyw wynikających z art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, co do ukształtowania podstaw ustawowych realizacji przez mieszkańców ich prawa do referendum w przedmiocie zmiany granic gminy. Przeciwnie, zakładają poważne i realne ograniczenie prawa mieszkańców do zainicjowania i przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiocie zmian granic gmin, godząc w istotę tego prawa. Nie jest bowiem prawem prawo, z którego nie można faktycznie skorzystać, a co najwyżej obłudą prawa.

Reasumując, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na to, że pozbawiają one faktycznie członków wspólnoty samorządowej ich konstytucyjnie chronionego prawa do wyrażenia stanowiska w drodze referendum lokalnego w sprawie dotyczącej kształtowania granic tej wspólnoty, w sytuacji gdy procedura prawodawcza poprzedzająca wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. pozostaje w toku.

Ad. 2 lit. c) zarzut niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że różnicuje prawo członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum w zależności od trybu, w jakim podejmowane jest rozporządzenie w sprawie ustalenia granic gmin

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g.

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 2 lit. a pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu jest konstytucyjna zasada równości statuowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Powyższy przepis stanowi, że:

„*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*."

Równość, o której traktuje art. 32 ust. 1, należy traktować jako **zasadę konstytucyjną** na poziomie ogólnych zasad porządku konstytucyjnego[73]. Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny - znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki (jako prawo podmiotowe), ale też samoistnie dla wyznaczenia sposobu zorganizowania społeczeństwa[74].

Przepis art. 32 Konstytucji RP wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość w prawie) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa (równość traktowania)[75].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności, a celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie zróżnicowań[76].

Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą zapoczątkowaną orzeczeniem z 9 marca 1988 r.[77] równość wobec prawa definiowana jest przez TK jako dyrektywa

[73] L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] M. Derlatka, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, A. Łukaszczuk, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciński, M. Wiącek, K. Wojtyczek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, Warszawa 2016, SIP LEX.
[74] *Tamże;*
[75] *Tamże;*
[76] Por. np. K. Michałowska, *Różnicowanie a dyskryminacja – status prawny osób szczepionych i nieszczepionych na COVID-19*, PS 2021, nr 4, s. 38-56.
[77] Sygn. akt U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

równego traktowania wszystkich podmiotów prawa (adresatów norm prawnych), **charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną).** Konstytucyjna zasada równości wyrażona w art. 32 ust. l Konstytucji RP, nakazuje zatem identyczne traktowanie podmiotów **znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej.** Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości wobec prawa nakazuje tym samym nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną[78].

Jednocześnie z zasady równego traktowania wynika dyrektywa różnego traktowania podmiotów różnych, a więc niemających relewantnej cechy wspólnej w podanym wyżej rozumieniu[79]. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że równość wymaga, by osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji odmiennie. Takie rozumienie równości koreluje z zasadą sprawiedliwości społecznej. Stanowienie norm o takiej samej treści dla wszystkich osób oraz identyczne ich stosowanie w konkretnych przypadkach naruszałoby niewątpliwie zasadę sprawiedliwości.

Formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, **adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy**. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji[80].

Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, powołując się na utrwalone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego „*od zasady równości Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Nie zawsze jednak odmienne potraktowanie stanowi o braku równości i o dyskryminacji. Ocena owego zróżnicowania sytuacji podmiotów zawsze wynika z ustalenia, czy zróżnicowaniu temu można przypisać uzasadniony charakter. Zróżnicowanie jest uzasadnione jeżeli pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, waga interesu, dla którego zróżnicowanie jest*

[78] Zob. wyroki TK z dnia: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89 /06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24110, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79.
[79] Zob. np. wyrok TK z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 109.
[80] Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31.

wprowadzone pozostaje w proporcji do interesów naruszanych, zróżnicowanie nie uwłacza w sposób istotny innym wartościom"[81].

Przy ocenie, czy doszło do naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny zaleca stosowanie testu równości, który wymaga po pierwsze ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów; po drugie stwierdzenia, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; po trzecie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwa można uznać za konstytucyjnie dozwolone, a zatem czy mają one charakter relewantny, a więc czy są racjonalnie uzasadnione i pozostają w bezpośrednim związku z treścią i celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (wymóg relewantności), czy odpowiadają wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności, a więc czy waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych (wymóg proporcjonalności) i wreszcie, czy pozostają w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi i chronionymi przez nie wartościami, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wymóg adekwatności aksjologicznej)[82].

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)[83].

Ewentualne uzasadnienie różnic w traktowaniu podmiotów wymaga wskazania ich konstytucyjnego uzasadnienia, które powinno być dokonywane w oparciu o jasno wyodrębnione kryteria. Są nimi racjonalność, proporcjonalność oraz sprawiedliwość dokonywania zróżnicowań. Owe kryteria powinny mieć relewantny charakter, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem oraz zasadniczą

[81] Wyrok SN z dnia 5 maja 2010 r., sygn. akt I PK 201/09, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 270.
[82] *Vide*: wyrok TK z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12 OTK-A 2014/3/32, tak też TK we wcześniejszym orzecznictwie: orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.
[83] Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

treścią przepisów, które różnicowanie uzasadniają. Tylko wówczas zróżnicowanie można uznać za racjonalnie uzasadnione[84].

Rozumienie zasady równości musi zatem uwzględniać dziedzinę stosunków, której dotyczy regulacja. Dopuszczalność zróżnicowania zależy też od rodzaju wolności lub prawa, w obrębie której następuje. Im słabsza ochrona danego prawa, tym większa swoboda ustawodawcy w różnicowaniu podmiotów, im natomiast silniejsza tym jest ona mniejsza[85].

Podkreślić trzeba, że zasada równości wobec prawa łączy się ściśle z pojęciem sprawiedliwości społecznej stanowiąc częściowo jej konkretyzację. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli[86].

Zasada równości znajduje zastosowanie do organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, lecz w ograniczonym zakresie. Zgodnie z orzecznictwem trybunalskim Trybunał stwierdza niezgodność kwestionowanej regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości mieszkańców[87]. Zasady równości nie można natomiast w żadnym wypadku odnosić do funkcjonowania instytucji publicznych, w tym samorządu w ujęciu instytucjonalnym[88].

Treść i uzasadnienie zarzutu

Istotą stawianego zarzutu jest zróżnicowanie sytuacji prawnej członków wspólnoty samorządowej w zakresie ich prawa do wyrażenia stanowiska, co do zmiany granic społeczności lokalnej w drodze referendum lokalnym w zależności od tego, czy procedura pozostaje już w biegu (została już wszczęta), czy też referendum służyć ma dopiero jej wszczęciu (zobowiązaniu rady gminy

[84] Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97, OTK 1997/5–6, poz. 70.
[85] Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 31.
[86] Por. wyroki TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9112, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136
[87] Zob. np. wyrok TK z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 259, wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 105 oraz wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182.
[88] Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170.

do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.s.g., ewentualnie zasygnalizowaniu Radzie Ministrów potrzeby wszczęcia postępowania z urzędu na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.).

W pierwszym z ww. przypadków ustawa przewiduje kwestionowane niniejszym wnioskiem ograniczenie możliwości skorzystania z prawa do wyrażenia stanowiska, co do zmiany granic społeczności lokalnej w drodze referendum lokalnym w postaci terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., w drugim ustawa nie przewiduje analogicznych ograniczeń tj. nie uzależnia skuteczności referendum od jakiekolwiek terminu.

Przeprowadzenie testu równości w odniesieniu do ww. zróżnicowania publicznego prawa członków społeczności lokalnej do referendum w przedmiocie zmiany granic społeczności lokalnej **nie pozwala na potwierdzenie spełnienia któregokolwiek z jego wymogów.**

W aspekcie podmiotowym brak jest różnic pomiędzy prawem do wyrażenia stanowiska co do zmiany granic społeczności lokalnej w drodze referendum lokalnym w zależności od tego czy procedura terytorialna pozostaje w toku, czy też nie została ona jeszcze wszczęta - w obu przypadkach uprawnionymi są te same podmioty tj. członkowie wspólnoty samorządowej, której granic ma dotyczyć potencjalna zmiana terytorialna, nie różniące się żadną cechą, a już tym bardziej cechą relewantną.

Przewidziane zaskarżanymi przepisami zróżnicowanie prawa do referendum konsultacyjnego dokonywane jest tym samym nie z uwagi na cechy uprawnionych, lecz z uwagi na odmienną sytuację prawną, w jakich prawo ma być realizowane. Ograniczenie możliwości skorzystania z prawa do udziału w referendum ustawodawca wiąże z tokiem procedury prawodawczej zmierzającej do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. Jak już podniesiono skuteczne zainicjowanie tej procedury – czy to w drodze wniosku zainteresowanej rady gminy, czy to podjęcia procedury z urzędu – aktualizuje normę przewidzianą w art. 4a ust. 3 u.s.g. tj. wymóg wyrażenia opinii o proponowanej zmianie terytorialnej w przeciągu 3 miesięcy od dnia wystąpienia o opinię pod rygorem uznania tego wymogu za spełniony. W konsekwencji, referendum lokalne zainicjowane w toku procedury prawodawczej zmierzającej do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., nie może zostać przeprowadzone w granicach terminów określonych w u.r.l. w przeciwieństwie do referendum lokalnego zainicjowanego poza procedurą prawodawczą, o której mowa w art. 4a i 4b u.s.g.

Powtórzyć trzeba także, że przewidziane zaskarżanymi przepisami odstąpienie od terminarza referendalnego przewidzianego w u.r.l. stanowi istotne ograniczenie prawa do udziału w referendum lokalnym, a tym samym kwestionowane przepisy wprowadzają silne zróżnicowanie praw mieszkańców gminy do wyrażenia stanowiska w drodze referendum, co do zmiany granic gminy w zależności od tego, czy procedura terytorialna pozostaje, czy nie pozostaje w toku. Każdy z terminów kalendarza referendalnego ma bowiem określony cel gwarancyjny – zapewniając inicjatorowi referendum odpowiednie warunki na realizację jego inicjatywy oraz organom władzy publicznej do kontroli legalności tej inicjatywy, a następnie do zorganizowania jej wdrożenia.

Skutkiem wymogu przeprowadzenia referendum w terminie krótszym niż 3 miesiące jest przy tym jak już wielokrotnie podkreślono – wysoka trudność lub obiektywna niemożność zakończenia tej procedury.

W ocenie Wnioskodawcy przewidziane w art. 4a ust. 3 u.s.g. ograniczenie inicjatywy referendalnej mieszkańców w przedmiocie zmiany terytorialnej z powołaniem się na tok postępowania z art. 4 ust. 1 u.s.g. (stopień jego zaawansowania) narusza rażąco art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Wprowadzone przez prawodawcę odstępstwo od zasady równości nie spełnia warunków testu równości i nie można go uznać za konstytucyjnie dozwolone.

Dokonane przez ustawodawcę zróżnicowanie sytuacji prawnej mieszkańców gminy w zakresie prawa do wyrażenia stanowiska w drodze referendum w przedmiocie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym w sytuacji gdy procedura dokonania tej zmiany jest już w toku w stosunku do sytuacji prawnej mieszkańców gminy korzystających z tego prawa w sytuacji gdy procedura nie została jeszcze wszczęta, **pomimo, że <u>przedmiotowo i podmiotowo mamy do czynienia z tożsamym prawem i procedurą,</u> nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia normatywnego.**

Obowiązkiem władz państwowych jest natomiast zapewnienie optymalnych warunków dla swobodnego realizowania prawa przez uprawnionych na jednakowych zasadach.

Zgodnie z Konstytucją RP wprowadzenie zróżnicowania prawa podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji wymaga wykazania, że jest ono uzasadnione w świetle wartości i dóbr konstytucyjnych, których realizacji należy przyznać pierwszeństwo nad realizacją zasady równości.

W ocenie Wnioskodawcy nie sposób wskazać racjonalnego, konstytucyjnie motywowanego uzasadnienia dla zaskarżanej konstrukcji normatywnej przewidującej zróżnicowanie sytuacji prawnej mieszkańców gminy w zakresie prawa do wyrażenia stanowiska w drodze referendum w przedmiocie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym.

Uzasadnieniem dla przyjętego rozwiązania nie może być potrzeba zapewnienia operatywności procedury terytorialnej. Szybkość działania władz publicznych nie jest bowiem celem samym w sobie. Przyznanie pierwszeństwa zasadzie szybkości wymaga wykazania, że jej zastosowanie jest niezbędne dla ochrony lub realizacji określonych dóbr lub wartości konstytucyjnych. Jak już podniesiono w ramach omówienia zarzutu 1 lit. a przeprowadzanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju nie należy do materii wymagających pilnej interwencji prawodawcy tj. natychmiastowej reakcji na zachodzące zmiany w układzie więzi funkcjonalnych na danym terenie - bez podjęcia której wystąpi realne zagrożenie dóbr i wartości konstytucyjnych szczególnie chronionych (zdrowia lub życia ludzkiego, czy porządku i bezpieczeństwa publicznego).

Konstytucja RP w żadnym miejscu nie przedkłada tempa prac prawodawczych nad osiągnięciem zgodnej z prawem decyzji legislacyjnej. Przeciwnie, Konstytucja RP wyraźnie w Preambule wskazuje, że działania instytucji publicznych mają być rzetelne i sprawne, **w tej właśnie, a nie innej kolejności**.

Szybkość postępowania nie uzasadnia tym samym naruszenia zasady równości, tym bardziej że prawem podlegającym zróżnicowaniu ma być prawo o randze prawa konstytucyjnego – prawo do udziału w referendum chronione konstytucyjnie na gruncie art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP – którego zróżnicowanie może być wprowadzane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach.

Zaskarżona norma prawna rekonstruowana z przepisów art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w sposób arbitralny i nieuzasadniony różnicuje zatem prawo członków społeczności lokalnej do wyrażenia stanowiska w drodze referendum w przedmiocie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym przez co jest niezgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Ad. 2 lit. d) zarzut niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa przez to, że czyni bezskuteczną pozostającą w toku procedurę referendum lokalnego, w której realizowane są prawa członków wspólnoty samorządowej

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g.

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 2 lit. a pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Wspomniany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi, że:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej."

Ze statuowanej zacytowanym powyżej przepisem klauzuli demokratycznego państwa prawa orzecznictwo konstytucyjne oraz doktryna wyprowadzają szereg zasad szczegółowych, określanych niekiedy mianem zasad pochodnych pierwszego i drugiego stopnia.

Bezspornie do kanonu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego zalicza się zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zwaną również zasadą lojalności państwa wobec obywateli). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że zasada ta wynika wprost z istoty państwa prawa stanowiąc jedną z najważniejszych jego zasad pochodnych[89]. Jej treść można sprowadzić do „*zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek,*

[89] Por. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165 oraz wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 157.

formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania"[90].

Omawiana zasada jest rudymentarną gwarancją podmiotowego traktowania obywateli, chroniącą ich przed arbitralnością działań władzy. Wyraża się ona bowiem w „*takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.*"[91].

W wyroku z dnia 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, Trybunał podkreślił, że niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które „*dały się na to nabrać*", gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „*opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne [...] Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty*"[92].

Treść i uzasadnienie zarzutu

Odwołując się do opisanego wyżej sposobu rozumienia zasady zaufania, nie ulega wątpliwości, że doszło do jej oczywistego naruszenia na gruncie zaskarżonych przepisów ustawowych.

[90] wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 157, zob. też wyroki TK: z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95; z 26 stycznia 201O r., sygn. K 9/08; z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10.

[91] Tak wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04; zob. także: wyrok z TK z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13.

[92] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki TK z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27

Ustawodawca gwarantując w art. 4c ust. 1 u.s.g. oraz w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. podstawę prawną do realizacji konstytucyjnego prawa członków społeczności lokalnej do referendum lokalnego w sprawie zmiany granic tej społeczności (proklamowanego w art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP), czyni to w sposób fasadowy, gdyż przeprowadzenie tego referendum z inicjatywy mieszkańców z zachowaniem terminu określonego w art. 4a ust. 3 u.s.g., jest znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Ustawodawca wprowadza zatem takie „reguły gry", które z góry uniemożliwiają obywatelowi jej zakończenie z sukcesem. Nawet jeżeli obywatel dochowa procedur przewidzianych prawem tj. zorganizuje inicjatywę referendalną zgodnie z trybem określonym w u.r.l. – to i tak działanie to zostanie uznane za nieskuteczne po upływie terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g.

Konstrukcja normatywna przewidziana w zaskarżonych przepisach skutkuje w konsekwencji naruszeniem zasady lojalności. Skoro bowiem ustawodawca zagwarantował mieszkańcom prawo do zainicjowania referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, to przepisy u.s.g. statuujące tryb przeprowadzania tych zmian nie mogą prowadzić do ograniczenia dostępności tego prawa w sposób prowadzący do faktycznej jego pozorności.

Konstrukcję normatywną przewidzianą w zaskarżonych przepisach postrzegać należy zatem jako przypadek „łudzenia" członków społeczności lokalnej, że działania przez nich podjęte (zainicjowanie referendum) będą miały prawną doniosłość w przyszłości. Takie rozwiązanie stanowi złamanie swego rodzaju przyrzeczenia państwa i zaprzecza zasadzie uczciwości i odpowiedzialności państwa wobec obywatela, których realizacji wymaga się od państwa i organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, zarówno w procedurach stanowienia, jak i stosowania prawa.

Uzasadnionym w konsekwencji jest zarzut, że zaskarżana konstrukcja normatywna jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP przez to, że czyni bezskuteczną pozostającą w toku procedurę referendum lokalnego, w której realizowane są prawa członków wspólnoty samorządowej, po upływie terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g.

Ad. 2 lit. e) zarzut niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g.

Treść i wykładnia art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 2 lit. a pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu jest art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który nakłada na podmiot dokonujący zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju obowiązek uwzględnienia więzi społecznych. Norma ta została szczegółowo omówiona w ramach uzasadnienia zarzutu 1 lit. b. Przedstawione w nim ujęcie przedmiotowej normy, jej korelacje z innymi normami konstytucyjnymi i skutki prawne jej obowiązywania zachowują w pełni aktualność na gruncie niniejszego zarzutu, nie wymagając powtórzenia.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Przewidziana w zaskarżanych przepisach konstrukcja normatywna dopuszczająca fikcję prawną skonsultowania proponowanej zmiany terytorialnej ze społecznością lokalną, pomimo trwającego a nie zakończonego w terminie określonym w art. 4a ust. 3 u.s.g. referendum lokalnego w sprawie zmiany granic społeczności lokalnej jest niezgodna również z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

Konstrukcja normatywna przewidziana zaskarżonymi przepisami zakłada możliwość wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. pomimo trwającej i niezakończonej procedury referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g. Tym samym, dopuszcza ona sytuację przeprowadzenia zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym bez zapoznania się przez Radę Ministrów ze

stanowiskiem społeczności lokalnej co do łączących ich więzi z obszarem obejmowanym zmianą terytorialną.

Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że zainicjowanie procedury referendum w sprawie wyrażenia stanowiska co do proponowanej zmiany terytorialnej w trakcie biegu terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., uniemożliwia wdrożenie przez organy gminy konsultacji w tym przedmiocie w trybie zwykłym z uwagi na pierwszeństwo referendum przed konsultacji społecznymi.

Zainicjowanie procedury referendum oznacza wdrożenie instrumentów demokracji bezpośredniej pozbawiając organy gminy kompetencji do podjęcia działań w tym samym przedmiocie w ramach demokracji przedstawicielskiej.

Równoległe prowadzenie konsultacji społecznych i referendum w tym samym przedmiocie jest przy tym niedopuszczalne także z perspektywy zasad uczciwości i lojalności organów władzy publicznej. Skoro bowiem mieszkańcy wyrazili wolę skorzystania z przysługującego im prawa do bezpośredniego zajęcia stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej w drodze referendum, to organy gminy nie mogą wdrożyć konkurencyjnej do niej procedury prawnej.

Kwestionowane rozwiązanie prawne narusza zatem art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż zakłada dopuszczalność przeprowadzenia zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym kraju bez przeprowadzenia tak referendum, jak i konsultacji z mieszkańcami, a tym samym bez uwzględnienia więzi społecznych, pomimo że przepis ten kategorycznie wymaga ich uwzględnienia przez organ przeprowadzający taką zmianę.

Powyższe naruszenie stanowi równocześnie naruszenie zasady praworządności. Nie sposób bowiem wydać materialnie zgodnego z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP rozporządzenia ustalającego granice gminy, w sytuacji gdy stan faktyczny warunkujący jego wydanie nie jest znany. Brak zrealizowania wytycznych do wydania rozporządzenia stanowi natomiast podstawę do uznania jego niekonstytucyjności w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Konstrukcja normatywna przewidziana zaskarżonymi przepisami „legalizując" rozporządzenie wydane pomimo braku realizacji wytycznych konstytucyjnych kształtowania ustroju terytorialnego jest wprost niezgodna z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca zwykły nie może bowiem wyłączać

przewidzianych konstytucyjnie warunków kształtowania treści aktów normatywnych w akcie niższym rangą aniżeli Konstytucja RP.

Skoro ustrojodawca nakazuje przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju uwzględnienie więzi społecznych, to bezwzględnym obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest stworzenie warunków prawnych do ustalenia tych więzi i ich rozważenia w toku procedury prawodawczej.

Zaskarżone przepisy wyłączając możliwość uzyskania wiedzy na temat więzi społecznych łączących wspólnotę samorządową z obszarem obejmowanym zmianą terytorialną w drodze referendum lokalnego są zatem niezgodne również z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Ad. 3 lit. a) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. oraz w zw. z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 5 EKSL, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP, poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin z uwagi na jego wydanie bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, w trakcie trwania procedury referendum w sprawie ustalenia granic gmin, której rozporządzenie dotyczy

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Formułowany zarzut dotyczy procedury wydania zaskarżonego rozporządzenia, a nie materialnej zgodności wyrażanych w nim norm prawnych z normami prawnymi wyższego rzędu. Tym samym w ramach zarzutu proceduralnego jego przedmiot obejmuje zespół czynności składających się na czynność prawodawczą[93], a nie jej wytwór (wprowadzane do systemu prawnego nowości normatywne).

W związku z powyższym, w ramach jego omówienia nie jest konieczne, ani wymagane przedstawienie treści i wykładni §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, gdyż normy prawne w tych przepisach zakodowane nie są punktem odniesienia do stawianego zarzutu, stanowi ją bowiem wyłącznie czynność poprzedzająca ich wprowadzenie do obrotu prawnego. Porządkowo wskazać jednak należy, że treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia zostaną przedstawione w dalszej

[93] Zarzut proceduralny może także dotyczyć poszczególnych czynności w ramach czynności prawodawczej np. sposób wprowadzenia lub procedowania nad poprawkami do projektu ustawy albo ustawy.

części wniosku, w ramach uzasadnienia zarzutów merytorycznych stawianych tym przepisom [zob. uzasadnienie zarzutu 3 lit. f)].

Bezspornym jest, że ocena zgodności przepisów prawnych z Konstytucją RP obejmuje nie tylko treść kwestionowanych przepisów, ale również kompetencje oraz dochowanie wymaganego przepisami prawa trybu wydania aktu, w którym są one zawarte (vide: art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). W orzecznictwie TK wskazano, że objęcie kognicją Trybunału formalnego aspektu wprowadzanych zmian prawnych wynika z faktu, że w demokratycznym państwie prawa akt przyjmujący jedynie pozornie znamiona aktu normatywnego nie może doprowadzić do rzeczywistych zmian w systemie źródeł prawa[94]. Kontrola formalnoprawna aktu normatywnego jest zatem konieczna do oceny, **czy w ogóle miał miejsce fakt prawotwórczy**, a tym samym, czy doszło do skutecznego uchwalenia/wydania aktu normatywnego w materialnym rozumieniu, **który może podlegać kontroli Trybunału.**

W orzecznictwie Trybunału wyjaśniono przy tym, że kontrola proceduralna zgodności aktu normatywnego z aktami wyższego rzędu dotyczy zgodności procedury z wymaganiami wyznaczającymi postępowanie prawodawcze poprzedzające wydanie danego aktu[95]. Tym samym, przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w ramach kontroli proceduralnej jest zgodność formalna kontrolowanego uregulowania z przepisem wskazanym jako podstawa kontroli przejawiająca się brakiem uchybień w toku procesu legislacyjnego zmierzającego do wydania badanego przepisu lub aktu[96].

Biorąc pod uwagę specyfikę przedmiotu zaskarżenia – jaki stanowią przepisy rozporządzenia wydawanego w oparciu o art. 4 ust. 1 u.s.g. – oraz (nieuzasadnione w ocenie Wnioskodawcy) wątpliwości, co do dopuszczalności objęcia go kognicją Trybunału Konstytucyjnego, podkreślić trzeba, że wątpliwości te formułowane są w odniesieniu do kontroli materialnej tych rozporządzeń – co wynika z trudności odtworzenia z przepisów tych rozporządzeń norm prawnych mających zdolność do oceny zgodności z normami hierarchicznie wyższymi. W dotychczasowym orzecznictwie TK przyjęto natomiast zgodnie, że dopuszczalna

[94] Por. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU 2007, Nr 10, poz. 129.
[95] Por. m.in. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU 2007, nr 10, poz. 129
[96] B. Nita, *Konsekwencje orzeczenia o niekonstytucyjności normy prawnokarnej ze względu na uchybienia w toku procesu legislacyjnego*, [w:] P. Kardas (red.), T. Sroka (red.), W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom I*, WKP 2012, dostępny w SIP LEX

jest kontrolna konstytucyjności tych rozporządzeń z punktu widzenia dochowania przy ich wydaniu wymogów proceduralnych[97].

Warto odnotować w szczególności, że naruszenie procedury wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., było – całkiem niedawno - podstawą uznania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r. niekonstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 2312) z uwagi na brak poprzedzenia jego wydania wymaganymi konstytucyjnie i ustawowo konsultacjami społecznymi[98].

Wzorce kontroli

Wzorcami kontroli w ramach niniejszego zarzutu są normy prawne wyznaczające zasady i tryb inicjowania oraz przeprowadzenia procedury wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., ujmowane z perspektywy konstytucyjnych zasad legalizmu i demokratycznego państwa prawnego oraz zasady związania rozporządzenia upoważnieniem ustawowym do jego wydania.

Wzorcami kontroli stanowiącymi punkt odniesienia stawianego zarzutu są mianowicie: art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. oraz w zw. z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 5 EKSL, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 92 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Większość z ww. wzorców kontroli została już omówiona w ramach stawianych również niniejszym wnioskiem zarzutów co do obowiązujących regulacji ustawowych. Dotyczy to następujących przepisów:

- art. 5 EKSL, który stanowi wzorzec kontroli w zarzutach 1 lit. a i 2 lit. a,

- art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, które stanowią wzorce kontroli w zarzucie 2 lit. b,

- art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi wzorzec kontroli w zarzutach 1 lit. b i 1 lit. e.

Choć co do zasady poczynione już we wniosku ustalenia w zakresie odtworzenia treści norm prawnych wyrażanych ww. wzorcami pozostaje aktualna również na gruncie niniejszego zarzutu, to **odmienne jest ich ujęcie**. W ramach zarzutów dotyczących niezgodności przepisów u.s.g. z Konstytucją RP i EKSL

[97] Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16, OTK-A 2017, nr 4.
[98] Wyroku TK z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17, OTK-A 2017, nr 46.

wymienione wzorce stanowiły podstawę do odtworzenia nakazów kierowanych do ustawodawcy w zakresie zapewnienia w uchwalanych przepisach ustawowych realizacji dóbr, wartości i praw chronionych mocą norm konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych wskazanych jako wzorce kontroli. **Perspektywa niniejszego zarzutu jest odmienna.** Formułowany w dalszej części uzasadnienia zarzut dotyczy bowiem bezpośrednio obowiązków, jakie spoczywają na Radzie Ministrów w trakcie procedury zmierzającej do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. Jego istotą jest ocena zrealizowania przez Radę Ministrów w toku procedury poprzedzającej wydanie zaskarżanego rozporządzenia warunków konstytucyjnych, prawnomiędzynardowych i ustawowych wydania rozporządzenia terytorialnego.

Równoległe kwestionowanie niniejszym wnioskiem przepisów u.s.g. ma istotne znaczenia dla zrozumienia podnoszonego w niniejszym zarzucie problemu konstytucyjnego. Niniejszy zarzut opiera się bowiem na założeniu, że zaskarżone w zarzutach 1 i 2 normy prawne stanowiące normy wypracowane w praktyce stosowania przepisów u.s.g. i powszechnie uznawane za obowiązujące - są niezgodne z aktami hierarchicznie wyższym. Rada Ministrów wydając zaskarżane przepisy rozporządzenia miała obowiązek odstąpienia od niekonstytucyjnego rozumienia tych norm, i zastosować je w rozumieniu zgodnym z Konstytucją RP.

Podkreślić trzeba, że nie może być zgody na uznanie konstytucyjności kwestionowanego rozporządzenia tylko z uwagi na fakt, że zostało one wydane w oparciu o powszechnie uznawane normy prawne odtwarzane z przepisów u.s.g., którym przysługuje domniemanie konstytucyjności. Fakt obowiązywanie norm ustawowych o określonej treści, posiadających status norm powszechnie uznawanych za wiążące, nie może sam przez się „legitymizować" rozporządzania wydawanego z zastosowaniem norm, które są niezgodne z aktami hierarchicznie wyższymi.

Mając na względzie wyżej poczynione uwagi, w ramach niniejszego zarzutu przyjęto rozumienie norm odtwarzanych z przepisów u.s.g., które jest rozumieniem zgodnym z Konstytucją RP i EKSL. Tylko bowiem normy prawne spełniające ten warunek mogą być uznane za adekwatny wzorzec kontroli. Dokonywanie oceny konstytucyjności norm prawnych według wzorców niekonstytucyjnych jest bezprzedmiotowe, gdyż nie gwarantuje zgodności z Konstytucją RP kontrolowanych norm.

Uwzględniwszy ww. założenia metodologiczne, głównymi wzorcami kontroli w ramach niniejszego zarzutu są normy prawne rekonstruowane z

przepisów art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.

Ww. przepisy stanowią odpowiednio:

- przepis art. 4a ust. 1, 3 i 4 u.s.g.:

„1.Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.

[...] 3. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

4. W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c, konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w ust. 1 i 2, nie przeprowadza się.”,

- przepis art. 4c ust. 1 u.s.g.:

„*W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców.*”

- przepis art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.

„*W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: […] w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę*”.

Zacytowane przepisy służą rekonstrukcji norm prawnych dotyczących obowiązku skonsultowania ze społecznością lokalną, której granic, proponowana zmiana terytorialna dotyczy, proponowanej zmiany w trakcie procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., zainicjowanej z urzędu przez Radę Ministrów. Zacytowane przepisy nakładają na Radę Ministrów bezwzględny obowiązek zasięgnięcia stanowiska mieszkańców gminy, której granic proponowana zmiana dotyczy. Obowiązek ten

może być realizowany w drodze przeprowadzenia zwykłych konsultacji albo referendum lokalnego, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g. Przy czym, w przypadku zainicjowania referendum lokalnego, konsultacji z mieszkańcami nie przeprowadza się, gdyż wynik tego referendum – jako referendum konsultacyjnego zastępuje konsultacje przeprowadzane w trybie zwykłym stosownie do art. 4a ust. 4 u.s.g. Skutek prawny upływu terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., nie dotyczy przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, ani przeprowadzenia referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g. W sytuacji gdy konsultacje lub referendum nie zostaną przeprowadzone w terminie, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., obowiązek przeprowadzenia konsultacji przestaje obciążać radę gminy i spoczywa na Radzie Ministrów, jako organie, którego działanie prawodawcze wymaga współdziałania. Rada Ministrów może wtenczas przeprowadzić konsultacje w trybie właściwym dla konsultowania projektów aktów rządowych. Przy czym, jeżeli w toku procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., zainicjowane zostanie skutecznie referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., konsultacji w trybie zwykłym nie przeprowadza się. Wynik referendum bez względu na frekwencję w nim osiągniętą zastępuje wynik ewentualnych konsultacji.

Przytoczona treść norm u.s.g. realizuje treść norm konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych stanowiących wzorce związkowe niniejszego zarzutu tj, norm wynikających z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 5 EKSL i z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Jak już zasygnalizowano, wzorce te ujmowane są w ramach niniejszego zarzutu jako wymogi formalne procedury legislacyjnej poprzedzającej dokonanie zmiany granic gmin, nie zaś jako nakazy adresowane do ustawodawcy, co do treści uchwalanych przezeń przepisów.

Przytoczone w ramach dokonanego już omówienia tych wzorców we wcześniejszych zarzutach orzecznictwo i poglądy doktryny zachowują w pełni swoją aktualność na gruncie niniejszego zarzutu. Ujmowane są one jednak jako nakaz takiej interpretacji i stosowania obowiązujących przepisów proceduralnych, by zapewnić możliwie najlepszą realizację tych norm wyższego rzędu, realizacji który przepisy proceduralne służą.

Prawodawca kształtujący ustrój terytorialny jest zatem zobowiązany na gruncie regulacji art. 5 EKSL do zapewnienia przeprowadzenia konsultacji ze społecznością lokalną, której granic proponowana zmiana dotyczy, możliwie w drodze referendum. Ma on przy tym bezwzględny obowiązek rozważenia

uzyskanego stanowiska mieszkańców w toku procedury legislacyjnej, mając na względzie chronioną EKSL wartość, jaką jest ochrona granic społeczności lokalnej.

Obowiązek uwzględnienia stanowiska mieszkańców obciąża go również na mocy art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który formułuje przesłanki kształtowania zasadniczego podziału kraju. Przepis ten nakazując prawodawcy kształtującemu ustrój terytorialny uwzględnienie więzi funkcjonalnych na obszarze obejmowanym zmianą terytorialną obciąża go obowiązkiem zidentyfikowania tych więzi i ich rozważenia w podejmowanej decyzji legislacyjnej, co do dokonywania albo niedokonywania tej zmiany.

Prawodawca kształtujący ustrój terytorialny ma również obowiązek zapewnić mieszkańcom w toku procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., warunki do realizacji ich publicznego prawa podmiotowego do referendum, o którym mowa w art. 170 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że w razie wszczęcia procedury referendum w trakcie trwania procedury prawodawczej prawodawca obowiązany jest wstrzymać się od podejmowania decyzji w przedmiocie rozważanej zmiany terytorialnej. Po uzyskaniu natomiast wyniku referendum ciąży na nim ten sam obowiązek, co w przypadku przeprowadzenia konsultacji tj. obowiązek rozważenia stanowiska mieszkańców, przy czym w sytuacji stanowiska wyrażonego w referendum przy wyważeniu wartości przemawiających za i przeciwko przeprowadzeniu zmiany terytorialnej nie może pomijać doniosłości prawnej tej formy współudziału mieszkańców w wydawaniu rozporządzenia terytorialnego.

Pomocniczym wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu są również normy wyrażane w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 7 Konstytucji RP.

Przepis art. 92 ust. 1 zd. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że:

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

Zacytowany przepis ma dwoistą naturę. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że zawiera on z jednej strony dyrektywy adresowane do ustawodawcy, który udziela upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony dyrektywy adresowane do organu wydającego rozporządzenie na

podstawie upoważnienia ustawowego[99]. Tym samym, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP może stanowić wzorzec kontroli nie tylko do oceny konstytucyjności przepisu upoważniającego, ale również jako wzorzec kontroli do oceny zgodności z aktami wyższego rzędu samego rozporządzenia wydanego na jego podstawie.

Przepis art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP stanowi wzorzec kontroli zgodności rozporządzenia z aktami wyższego rzędu zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i na płaszczyźnie proceduralnej.

Odnosząc się w tym miejscu do drugiej z wymienionych powyżej płaszczyzn (pierwsza zostanie omówiona w ramach zarzutów niezgodności treściowej kwestionowanych przepisów rozporządzenia z Konstytucją RP) podnieść trzeba, że ustrojodawca nie zdecydował się na uregulowanie na poziomie ustawy zasadniczej trybu wydawania rozporządzeń na zasadach analogicznych jak ma to miejsce w odniesieniu do procedury ustawodawczej poprzedzającej uchwalenie ustawy. Nie oznacza to jednak, że przepisy ustawy zasadniczej nie mają znaczenia prawnego przy ocenie procedury wydawania rozporządzeń. Przeciwnie, Konstytucja RP w wyżej zacytowanym przepisie art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wprowadziła zasadę związania rozporządzenia ustawą stanowiącą jego podstawę. W nauce prawa jednoznacznie przyjmuje się, że owo związanie obejmuje zarówno więź materialną, jak i więź formalną (kompetencyjną)[100].

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

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

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

[99] Zob. np. wyroki TK: z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt P 6/06, z dnia 22 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09 i z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10.
[100] Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 137 i n. oraz s. 150.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu ma swój aspekt zarówno materialny, jak i formalny. W odniesieniu do tego drugiego, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „*Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów zasady legalizmu (...).*"[101].

Wyżej sformułowany pogląd Trybunału odnosi się także do naruszeń prawa proceduralnego określonego na poziomie ustawowym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano bowiem, że w wypadku aktów podustawowych, takich jak np. rozporządzenia, naruszenie trybu prawodawczego może się wiązać nie tylko z niezgodnością z Konstytucją, ale też z przepisami ustaw, z których wynikają wymagania dotyczące trybu wydania tych aktów[102].

Podkreślić trzeba, mając na uwadze szczególny charakter rozporządzeń dotyczących ustalenia granic gmin, że zgodnie z ugruntowanym już poglądem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające granice gmin wydane z naruszeniem wymogów proceduralnych wynikających z przepisów ustawy o samorządzie gminnym stanowi o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP. W tym zakresie, wskazuje się bowiem, że „*Naruszenie przez przepisy aktu prawnego niższego rzędu (rozporządzenia) przepisów aktu wyższego rzędu (ustawy) (...) prowadzi do stwierdzenia niezgodności tych przepisów wykonawczych z art. 7 Konstytucji, nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa*"[103].

Treść i uzasadnienie zarzutu

Zaskarżone przepisy §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1, są niezgodne z art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. oraz w zw. z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 5 EKSL, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na naruszenie przez Radę Ministrów procedury jego wydania polegające na jego wydaniu bez przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów, co do wprowadzanej nim zmiany terytorialnej, pomimo trwania zaawansowanej procedury referendum w tym przedmiocie.

Ww. naruszenie stanowi naruszenie o szczególnym ciężarze gatunkowym. Uzyskanie stanowiska społeczności lokalnej, której granic zmiana terytorialna

[101] Orzeczenie TK z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 56
[102] Zob. np. wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17, OTK-A 2017, nr 46.
[103] Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie K 27/02, OTK Z. U. 2002, nr 7A, poz. 92, część III, pkt 8 uzasadnienia.

dotyczy, jest obligatoryjnym na gruncie konstytucyjnym, międzynarodowym i ustawowym wymogiem proceduralnym w procedurze kształtowania ustroju terytorialnego na poziomie gminy.

Brak uzyskania stanowiska członków wspólnoty Gminy Kleszczów, co do proponowanej zmiany przebiegu granicy pomiędzy tą Gminą a Gminą Bełchatów, literalnie narusza ww. wymóg.

Uzasadnienia dla odstąpienia od ww. wymogu nie mógł stanowić fakt upływu terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., na który powołuje się Rada Ministrów w uzasadnieniu zaskarżonego rozporządzenia. Fikcję prawną nim przewidzianą należy bowiem zgodnie z poczynionymi uwagami - rozumieć prokonstytucyjnie jako fikcję ograniczającą się wyłącznie do wyrażenia opinii przez zainteresowaną radę gminy, nie zaś do zasięgnięcia stanowiska mieszkańców o proponowanej zmianie terytorialnej. Dokonane przez Radę Ministrów rozszerzenie tej fikcji również na wymóg zasięgnięcia stanowiska mieszkańców, co do proponowanej zmiany terytorialnej, świadczy o naruszeniu przez nią w toku procedury legislacyjnej obowiązków wynikających z art. 5 EKSL, który nie dopuszcza żadnych odstępstw od obowiązku skonsultowania proponowanej zmiany terytorialnej ze społecznością, której granic zmiana dotyczy.

Podkreślić trzeba, że tam, gdzie obowiązujące przepisy warunkują działanie prawodawcy przeprowadzeniem konsultacji, brak konsultacji skutkuje każdocześnie istotną wadliwością ustanowionego aktu uzasadniającą jego eliminację z obrotu prawnego.

Dokonane przez Radę Ministrów naruszenie procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie zaskarżanych przepisów rozporządzenia ma przy tym charakter rażący, nielicujący z zasadami lojalności i uczciwości, do których realizacji zobowiązany jest każdy organ władzy publicznej. Rada Ministrów wydała zaskarżone przepisy mając pełną świadomość skutecznego zainicjowania przez mieszkańców Gminy Kleszczów procedury referendum lokalnego w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej i znając termin jego przeprowadzenia.

Podkreślić trzeba, że oczekiwanie mieszkańców Gminy Kleszczów, że przedsięwzięte przez nich działania zmierzające do możliwie najbardziej reprezentatywnego wyrażenia stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany terytorialnej w postaci referendum zostaną przez Radę Ministrów uwzględnione w postępowaniu terytorialnym **było rozsądne i uprawnione**. Rozpoczęta procedura nie została bowiem zakwestionowana przez żaden organ państwa, w szczególności przez Wojewodę Łódzkiego jako organ nadzoru, który dokonywał kontroli legalności uchwały Nr XXXIX/517/2021 Rady Gminy Kleszczów z dnia 25

listopada 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum, w której określono kalendarz referendalny m.in. przesądzając, że referendum zostanie przeprowadzone w dniu 16 stycznia 2022 r. – zgodnie z terminami określonymi w u.f.r.l.

Zignorowanie uzasadnionych oczekiwań mieszkańców Gminy Kleszczów, że ich głos zostanie rozważony przez Radę Ministrów, świadczy niewątpliwie o woli nadużycia przez Radę Ministrów jej kompetencji prawodawczej.

Brak interwencji Wojewody Łódzkiego co do legalności uchwały Rady Gminy Kleszczów z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum oraz jakichkolwiek sygnałów ze strony Rady Ministrów świadczących o tym, że uzna ona wszczętą procedurę za bezskuteczną, świadczy o tym, że organy państwa przyjęły w procedurze legislacyjnej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów pozycję „przeciwnika" wspólnoty mieszkańców Gminy Kleszczów, który wyczekuje na popełnienie przez nich błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten – w ich mniemaniu - błąd jako uzasadnienie wydania niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia.

Rada Ministrów uznając za bezskuteczną wszczętą przez mieszkańców Gminy Kleszczów procedurę referendum naruszyła ich konstytucyjnie chronione prawo do wyrażenia stanowiska w przedmiocie proponowanej zmiany w drodze referendum. Uniemożliwienie mieszkańcom skorzystania z ich prawa konstytucyjnie chronionego w imię zasady szybkości przeprowadzenia procedury legislacyjnej nie znajduje usprawiedliwionego uzasadnienia.

Podkreślić trzeba, że brak zachowania terminu 3 miesięcy na wyrażenie przez radę gminy opinii o proponowanej zmianie terytorialnej, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., nie rodziła po stronie Rady Ministrów obowiązku wydania rozporządzenia w określonym terminie. W przypadku postępowania prowadzonego przez Radę Ministrów z urzędu obowiązujące przepisy nie wyznaczają żadnego terminu, w jakim powinno być ono zakończone. Wyrażenie przez mieszkańców stanowiska w drodze referendum po upływie terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 3 u.s.g., nie czyniłoby zatem bezprzedmiotowym wszczętego postępowania legislacyjnego. Brak było zatem jakichkolwiek uzasadnionych normatywnie podstaw do wydania zaskarżonych przepisów rozporządzenia, pomimo trwania procedury referendalnej.

Wydanie zaskarżonego rozporządzenia pomimo braku zasięgnięcia stanowiska mieszkańców co do proponowanej zmiany terytorialnej, skutkuje również tym, że jest ono obarczone niezgodnością z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten bezwzględnie wymaga, aby prawodawca podejmujący decyzję

legislacyjną o przeprowadzeniu zmiany terytorialnej uwzględnił więzi funkcjonalne występujące na terenie obszaru obejmowanego zmianą, a w szczególności więzi społeczne. Rada Ministrów podejmując zaskarżone przepisy nie dokonała identyfikacji tych więzi ani ich wyważenia z celem, który w jej ocenie przemawiał za przeprowadzeniem zmiany terytorialnej. Już sam brak ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego w zakresie tych więzi obejmującego nie tylko wiedzę, co do tego, czy mieszkańcy gminy, której terytorium jest pomniejszane, godzą się, czy też sprzeciwiają tej zmianie, ale również siły tej zgody lub sprzeciwu, świadczy o tym, że domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 15 ust. 2 Konstytucji jest domniemaniem kontrfaktycznym wymagającym obalenia.

Podkreślić trzeba również, że nie można uznać, że warunek zasięgnięcia stanowiska społeczności lokalnej, której granic zmiana terytorialna dotyczy, wymagany ustawą, EKSL i Konstytucją RP został przy wydawaniu zaskarżonych przepisów rozporządzenia spełniony z uwagi na przeprowadzenie w 2019 r. konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów w sprawie dokonania analogicznej w swej treści zmiany terytorialnej z wniosku Gminy Bełchatów. Niedopuszczalność takiego dowodzenia wynika z kilku względów. Po pierwsze, z uwagi na to, że uprzednio przeprowadzone konsultacje nie są konsultacjami aktualnymi, co wynika ze zmian liczebności społeczności lokalnej Gminy Kleszczów tj. zmianie liczby mieszkańców Gminy uprawnionych do zajęcia stanowiska co do proponowanej zmiany terytorialnej. W 2019 r. liczba mieszkańców Gminy Kleszczów wynosiła 6 335 mieszkańców, w 2021 r. 6 462 mieszkańców. Każdemu natomiast, pojedynczemu członkowi wspólnoty samorządowej przysługuje prawnie chronione uprawnienie do wyrażenia stanowiska w przedmiocie zmian granic wspólnoty, której jest członkiem. Uznanie, że konsultacji nie przeprowadza się z uwagi na ich przeprowadzenie w przeszłości pozbawia publicznoprawnego prawa podmiotowego do udziału w konsultacjach tych mieszkańców Gminy Kleszczów, którzy nie uczestniczyli w konsultacjach przeprowadzonych w 2019 r. Po drugie, z uwagi na przysługujące członkom społeczności lokalnych prawo do zmiany stanowiska wyrażonego w konsultacjach społecznych. Zmiana okoliczności faktycznych, jakie nastąpiły w przeciągu ostatnich dwóch lat od pierwszej inicjatywy terytorialnej, a wynikających ze zmiany pracy, miejsca edukacji, czy oceny działania władz organów gminy, mogło skutkować tym, że część spośród mieszkańców, którzy głosowali w 2019 r. w określony sposób, mogło zmienić swoje stanowisko w sprawie. Dotyczy to także tych mieszkańców, którzy w trakcie konsultacji przeprowadzonych w 2019 r. skorzystali z prawa braku wzięcia udziału

w konsultacji nie dostrzegając wagi proponowanej zmiany terytorialnej dla przyszłego funkcjonowania wspólnoty, której są członkami.

Sam fakt wystąpienia w toku kwestionowanej procedury o opinię do Rady Gminy Kleszczów potwierdza fakt, że zasięgnięcie stanowiska mieszkańców Gminy Kleszczów, co do proponowanej zmiany jej granic, zostało (słusznie) uznane za konieczne dla podjęcia decyzji legislacyjnej w przedmiocie tej zmiany.

Mając na względzie wyżej poczynione uwagi, ewentualna próba przenoszenia wyników konsultacji przeprowadzonych w 2019 r. na grunt oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów rozporządzenia jest nieuprawniona, gdyż stanowi zabieg godzący w prawa mieszkańców Gminy Kleszczów.

Podkreślenia wymaga, że zarzucane naruszenie przez Radę Ministrów procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów stanowi samoistną podstawę do uznania niezgodności tych przepisów z normami hierarchicznie wyższymi.

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17 (OTK-A 2017, nr 46) przesądził, że przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i art. 4b u.s.g.) nakładają bezwzględny obowiązek konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych. Trybunał podkreślił, że „*To, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru, nie znaczy, że są one fakultatywne […] konsultacje z mieszkańcami* ***są obligatoryjne i stanowią konieczną przesłankę decyzji dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic****.*" [podkr. Moje]. Wskazał także, że: „*Możliwość wyrażenia opinii w sprawach lokalnych […] o kształcie granic danej jednostki samorządowej przez jej mieszkańców jest jednym z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Mimo że ostateczną decyzję w sprawie kształtu tych jednostek podejmuje Rada Ministrów […] mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość zajęcia stanowiska w sprawach ich dotyczących. Pominięcie prawa do wyrażenia takiej opinii narusza podstawy demokracji.*". W konsekwencji Trybunał uznał, że niedochowanie warunku konsultacji *„[…] należy ocenić jako* ***naruszenie ustawy, a także naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji****, który wskazuje warunki wydawania rozporządzeń. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia, naruszając tryb jego wydania działa też niezgodnie z zasadą*

legalizmu." [podkr. Moje]. Mając na względzie poczynione uwagi TK orzekł o niekonstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 2312) z uwagi na brak poprzedzenia jego wydania wymaganymi konstytucyjnie i ustawowo konsultacjami społecznymi.

Mając na względzie niekwestionowany fakt, że przy wydaniu zaskarżonych przepisów rozporządzenia nie zasięgnięto stanowiska mieszkańców Gminy Kleszczów, co do wprowadzanej nimi zmiany granic Gminy Kleszczów, ani w drodze konsultacji, ani w drodze referendum, gdyż trwająca procedura referendalna w tej sprawie nie została zakończona na dzień wydania zaskarżanych przepisów, wniosek sformułowany w *petitum* niniejszego pisma o stwierdzenie niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 4a ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 4c ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. oraz w zw. z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 5 EKSL, art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP jest w pełni uzasadniony.

Ad. 3 lit. b) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 4 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegające na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony - wojewodę, któremu ustawa przypisuje w procedurze ustalania granic gmin rolę bezstronnego organu opiniującego i organu nadzoru

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Formułowany zarzut, podobnie jak zarzut go poprzedzający, dotyczy procedury wydania zaskarżonego rozporządzenia, a nie materialnej zgodności wyrażonych w nim norm prawnych z normami prawnymi wyższego rzędu.

W związku z powyższym, w ramach omówienia niniejszego zarzutu nie jest konieczne, ani wymagane przedstawienie treści i wykładni §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, gdyż normy prawne w nich zakodowane nie są punktem odniesienia do stawianego zarzutu, lecz czynność poprzedzająca ich wprowadzenie do obrotu prawnego.

Wzorce kontroli

Wzorcami kontroli w ramach niniejszego zarzutu są normy prawne wyznaczające zasady i tryb inicjowania procedury wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. ujmowane z perspektywy konstytucyjnych zasad legalizmu i demokratycznego państwa prawnego oraz zasady związania rozporządzenia upoważnieniem ustawowym do jego wydania.

Wzorcem głównym jest przepis art. 4 ust. 1 u.s.g. stanowiący bezpośrednią podstawę prawną do wydania rozporządzenia. Przepis ten stanowi, że:

„Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;

2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;

3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz."

Ustawodawca w zacytowanym przepisie zadecydował, że podstawową formą prawną dokonywania wtórnych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju szczebla gminnego jest rozporządzenie Rady Ministrów.

Organem wyposażonym w kompetencję prawodawczą w zakresie materii określonej w art. 4 ust. 1 u.s.g. jest Rada Ministrów jako organ centralny administracji rządowej odpowiedzialny na gruncie Konstytucji RP m.in. za prowadzenie polityki wewnętrznej (art. 146 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny kontrolując dwukrotnie zgodność z Konstytucją RP powierzenia dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju Radzie Ministrów[104] uznał, iż przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę nie prowadzi do złamania zasady wyłączności ustawy w kształtowania ustroju terytorialnego z uwagi na fakt, że rozporządzenie terytorialne wydawane jest z upoważnienia ustawowego spełniającego standardy konstytucyjne takiej delegacji.

Rozporządzenie, jako akt podustawowy, nie stanowi jednak w przeciwieństwie do ustawy samoistnego źródła prawa. Konsekwencją dokonanego przez ustawodawcę wyboru formy rozporządzenia jako aktu prawnego, na mocy którego dokonuje się wtórnych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, są określone konstytucyjnie ograniczenia w szczególności co do zdeterminowania wydawanego rozporządzenia podstawą prawną

[104] Zob. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, OTK ZU seria A z 2002 r. Nr 7, poz. 92 oraz z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK ZU seria A z 2009 r. Nr 4, poz. 47.

(upoważnieniem ustawowym) i koniecznością przestrzegania przy jego wydawaniu granic prawnych wyznaczanych wszelkimi aktami wyższego rzędu, a zatem nie tylko normami Konstytucji RP, ale również umów międzynarodowych i ustaw.

Związanie prawodawcy wydającego rozporządzenie obowiązującymi na dzień jego wydania przepisami prawnymi wyższego rzędu wynika przede wszystkim z norm konstytucyjnych nadających rozporządzeniom status aktów podustawowych, zależnych treściowo i funkcjonalnie od ustawy, której wykonaniu mają służyć, o czym stanowi art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz z ogólnej zasady legalizmu proklamowanej w art. 7 Konstytucji RP, która nakazuje organom władzy publicznej działanie zarówno na podstawie prawa, jak i w granicach obowiązującego prawa. Jako że obie przytoczone regulacje zostały scharakteryzowane w ramach poprzedniego zarzutu, ich omówienie nie wymaga powtórzenia.

Istotne znaczenie z perspektywy stawianego zarzutu ma również zasada demokratycznego państwa prawnego przewidziana w art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta, jak już podniesiono we wniosku, stanowi korelat różnych zasad i reguł opartych na aksjologii Konstytucji RP. W ocenie Wnioskodawcy jedną z zasad dających się odtworzyć z zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zapewnienia obiektywizmu procedur prawnych, jako zasada konieczna dla urzeczywistnienia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warunek bezstronności organów władz publicznych podejmujących rozstrzygnięcia kształtujące sytuację prawną adresatów ich działań jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywatelowi. Tylko bowiem bezstronność organu pozwala na przyjęcie, że podejmowane przez niego decyzje (legislacyjne lub indywidualne) służą realizacji norm prawnych, a nie interesu własnego piastuna organu (np. jego interesu politycznego).

Treść i uzasadnienie zarzutu

Procedura terytorialna poprzedzająca wydanie zaskarżonych przepisów rozporządzenia została wszczęta w sposób wadliwy z uwagi na jej zainicjowanie przez podmiot nieuprawniony tj. Wojewodę Łódzkiego. Pomimo tego, że była ona następnie kontynuowana jako procedura wszczęta z urzędu przez Radę Ministrów, wniosek Wojewody o jej podjęcie uniemożliwił jej przeprowadzenie w zgodzie z konstytucyjnymi standardami rzetelności i bezstronności organów władzy publicznej z uwagi na brak możliwości przypisania wojewodzie cechy obiektywizmu przy realizowaniu przezeń funkcji organu nadzoru w tej procedurze.

Niewątpliwie, działania podjęte przez Wojewodę Łódzkiego w procedurze poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów rozporządzenia wykraczały poza zakres jego prawnie zdefiniowanych kompetencji stanowiąc ich jaskrawe nadużycie.

Ustawodawca szczegółowo uregulował zasady i tryb przeprowadzania zmian
w zasadniczym podziale terytorialnym kraju dla realizacji zasad i wytycznych konstytucyjnych, w tym określił kompetencje poszczególnych uczestników tej procedury. Wyznaczenie im konkretnej roli w przedmiotowej procedurze nie było przypadkowe. Ustawodawca, dokonując wyboru organu, któremu powierza określone kompetencje w procesie prawodawczym, wybiera zawsze ten organ, którego pozycja, funkcje, zadania i charakter uzasadniają przekonanie, że udzielone upoważnienie zostanie wykorzystane zgodnie z zamiarem i oczekiwaniem ustawodawcy (por. np. orzeczenie TK z 16 czerwca 1986 r., U. 3/86, OTK 1986, nr 1, poz. 4).

Ustawodawca wyraźnie określił w u.s.g. kompetencje wojewody w procedurze terytorialnej, wyznaczając mu rolę organu nadzoru, a nadto gdy procedura legislacyjna poprzedzająca wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. wszczynana jest na wniosek zainteresowanej rady gminy, rolę organu opiniującego,. Ustawodawca powierzając mu pełnienie wymienionych funkcji wymaga zachowania przez wojewodę obiektywizmu w procedurze terytorialnej i niezależności od gmin pozostających w sporze terytorialnym.

Z racji swojej pozycji ustrojowej, wojewoda pełnić ma przede wszystkim funkcję organu nadzoru czuwając nad legalnością przebiegu procedury poprzedzającej wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., na etapie opiniowania zmiany terytorialnej przez zainteresowane rady jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda w zamyśle ustawodawcy ma być gwarantem tego, że etap współuczestnictwa gmin w procedurze terytorialnej będzie przebiegał zgodnie z prawem. Ustawodawca celowo nie przyznał wojewodzie w ustawie kompetencji do inicjowania procedury terytorialnej, czy nawet do sygnalizowania potrzeby jej zainicjowania. Podejmowanie działań w tym obszarze stoi bowiem w oczywistej opozycji do roli organu opiniującego i roli organu nadzoru, jakie zostały wyraźnie w ustawie wojewodzie przypisane. Łączenie różnych ról proceduralnych w jednej procedurze prawnej jest natomiast niedopuszczalne.

Wojewoda Łódzki jako organ, który wystąpił z inicjatywą przeprowadzenia zmiany granic Gminy Kleszczów i Gminy Bełchatów, nie mógł zrealizować

przypisanych mu ustawowo funkcji nadzorczych w sposób obiektywny, lub co najmniej w sposób nie pozostawiający wątpliwości co do jego bezstronności. Trudno jest przyjąć, że Wojewoda Łódzki jako podmiot popierający i reprezentujący interes jednej ze stron sporu terytorialnego (Gminy Bełchatów) nie był nastawiony kierunkowo do rozstrzygnięcia tej sprawy i traktował obie gminy równorzędnie dochowując tego samego stopnia staranności w toku realizacji kompetencji nadzorczych. Brak bezstronnego stosunku do uczestników procedury terytorialnej poddaje w uzasadnioną wątpliwość to, czy jedynym stosowanym kryterium w trakcie kontroli działań stron sporu terytorialnego tj. uchwał dotyczących proponowanej zmiany terytorialnej, była legalność, czy też w rachubę wchodziły również kryteria pozaustawowe. Domniemanie obiektywizmu w takim przypadku niewątpliwie upadło, skoro podmiot kontrolujący inicjatywę, sam z nią oficjalnie wystąpił i był zainteresowany jej skutecznym przeprowadzeniem.

Podkreślić trzeba, że w kwestionowanej procedurze legislacyjnej Wojewoda Łódzki odstąpił nie tylko od swojej roli prawnie określonej, ale również od roli, jaką politycznie przypisała mu sama Rada Ministrów. Wbrew umocowaniu z uzasadnienia rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmian granic gmin z lipca 2019 r. Wojewoda Łódzki nie wypełnił przypisanej mu przez rząd roli mediatora w sporze o przebieg granic pomiędzy gminą Kleszczów i gminą Bełchatów. Mediator to podmiot, który stwarza płaszczyznę i warunki do dialogu oraz wspiera strony w ich wzajemnym wysłuchaniu tj. w spokojnym (bez presji czasu) przedstawieniu przez nie swoich racji i argumentów, a następnie w odnalezieniu wspólnych interesów i w wypracowaniu możliwych rozwiązań. Mediator nie staje nigdy po żadnej ze stron i nie wykazuje zainteresowania, a już tym bardziej publicznego, w sposobie rozstrzygnięcia mediowanej sprawy. Trudno racjonalnie dowodzić, by taka rola została zrealizowana przez Wojewodę Łódzkiego w sytuacji, gdy bez zasięgnięcia stanowiska Gminy Kleszczów, wyraził ocenę własną sprawy i opowiedział się publicznie za zmianą terytorialną, optując za realizacją interesu Gminy Bełchatów z pominięciem stanowiska gmin: miasta Bełchatów, miasta i gminy Kamieńsk, gmin: Dobryszyce, Drużbice, Kluki, Lgota Wielka, Sulmierzyce, Szczerców, Rusiec, które jako beneficjenci utworzonego przez Gminę Kleszczów SFRL sformułowały odmienną ocenę skuteczności jego funkcjonowania od całkowicie subiektywnej i arbitralnej oceny przyjętej przez Wojewodę jako pretekst podjętych przez niego działań.

Mając na względzie poczynione uwagi, uznać trzeba, że mieszkańcy Gminy Kleszczów w toku procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów rozporządzenia nie mieli zagwarantowanego poczucia równego i

lojalnego traktowania przez organy państwa (stanowiącego wymóg realizacji zasady bezpieczeństwa prawnego zgodnie zart. 2 Konstytucji RP). Działania podejmowane przez Wojewodę Łódzkiego w jej trakcie uprawdopodobniają, że nie działał on w zgodzie ze standardami bezstronności i obiektywizmu, w tym realizując funkcję organu nadzoru. Uzasadnionym wydaje się wręcz przeświadczenie, że Wojewoda Łódzki celowo nie podjął w toku kontroli uchwały Nr XXXIX/517/2021 Rady Gminy Kleszczów z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum, interwencji nadzorczej mając pełną świadomość interpretacji przepisów u.s.g. jaka przyjmowana jest przez Radę Ministrów, chcąc w ten sposób zapobiec wyrażeniu przez mieszkańców Gminy Kleszczów reprezentatywnego sprzeciwu wobec proponowanej zmiany terytorialnej, której Wojewoda Łódzki był współautorem i zwolennikiem.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, uzasadnionym jest stawiany w niniejszym wniosku zarzut, że kwestionowane przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 4 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie procedury ich wydania polegające na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony - wojewodę, któremu ustawa przypisuje w procedurze ustalania granic gmin rolę bezstronnego organu opiniującego i organu nadzoru. Naruszenie to skutkowało tym, że w trakcie procedury legislacyjnej nie mógł zostać zrealizowany wymóg obiektywizmu organów władzy publicznej, a podejmowane przez wojewodę w jej toku działania nie pogłębiały zaufania do państwa i jego organów, lecz przeciwnie zaufanie to skutecznie podważały.

Ad. 3 lit. c) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin ze względu na nadmiernie szybkie tempo prac prawodawczych zaprzeczające konstytucyjnemu standardowi rzetelnej procedury prawodawczej, w sytuacji gdy regulowana materia oraz okoliczności sprawy nie uzasadniały szybkiego procedowania projektu rozporządzenia, a wręcz przeciwnie przemawiały za koniecznością dokonania stosownych analiz i ekspertyz oraz przeprowadzenia rzetelnej debaty nad projektowaną zmianą terytorialną z udziałem strony samorządowej i społecznej

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Formułowany zarzut, podobnie jak dotychczas omówione zarzuty wobec § 1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczy procedury jego wydania, a nie materialnej zgodności wyrażonych w nim norm prawnych z normami prawnymi wyższego rzędu.

W związku z powyższym, w ramach omówienia niniejszego zarzutu nie jest konieczne, ani wymagane przedstawienie treści i wykładni §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, gdyż normy prawne w nich zakodowane nie są punktem odniesienia do stawianego zarzutu, lecz czynność poprzedzająca ich wprowadzenie do obrotu prawnego.

Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu jest standard odpowiedniego tempa prac prawodawczych rekonstruowany w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawnego proklamowaną w art. 2 Konstytucji RP.

Wspomniany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi on, że:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej."

Jak już podniesiono we wniosku, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że klauzula demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji RP stanowi w swej istocie nie jedną zasadę, lecz swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expresis verbis* ujęte w pisanym tekście Konstytucji RP, ale **w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego**[105]. W konsekwencji, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP klauzula demokratycznego państwa prawnego jest otwarta na nowe wyzwania, umożliwiając organom orzekającym wywodzenie z niej kolejnych zasad działania władzy publicznej[106]. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także, że wywodzone z art. 2 Konstytucji RP dyrektywy działania kierowane są do wszystkich podmiotów władzy publicznej obejmując tak proces stanowienia

[105] Zob. np. wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.
[106] Za: M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016, dostęp SIP LEX.

prawa, jak i jego stosowania - oba zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym[107].

Reguły i zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP nie mają przy tym wyłącznie postulatywnego charakteru. W doktrynie prawa konstytucyjnego zgodnie przyjmuje się, że zasada demokratycznego państwa prawnego ma pełne walory normatywne[108]. W konsekwencji, naruszenie art. 2 Konstytucji RP **przesądza zawsze o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji prawnej.**

W ocenie Wnioskodawcy z zasady demokratycznego państwa prawnego wywieść można i należy wywodzić zasadę rzetelnej procedury ustawodawczej rozumianej jako komponent zasady poprawnej legislacji[109], na który składa się także **odpowiedni standard tempa prac prawodawczych**. Za takim rozumieniem art. 2 Konstytucji RP opowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK-A 2018, nr 31, w którym uznał, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi adekwatny wzorzec kontroli tempa prac ustawodawczych. Wyrok ten dotyczył co prawda tempa prac parlamentarnych nad ustawą, jednakże zachowuje on w pełni aktualność w odniesieniu do procedur prawodawczych poprzedzających wydanie innych niż ustawa aktów normatywnych. Istotą standardu odpowiedniego tempa prac prawodawczych jest bowiem zagwarantowanie demokratyzacji procedury prawodawczej oraz prawidłowości merytorycznej podejmowanego aktu, które wymagane są nie tylko w odniesieniu do ustaw, ale w odniesieniu do wszelkich aktów stanowienia prawa.

Podkreślić trzeba, że brak wyartykułowania wprost w art. 2 Konstytucji RP wymogu zachowania w toku procedur prawodawczych odpowiedniego standardu tempa ich przeprowadzania, jak również brak szerszego dorobku doktrynalnego i orzeczniczego, co do obowiązywania takiego standardu nie oznacza, że standard ten nie mieści się w konstytucyjnym rozumieniu demokratycznego państwa prawnego. Jak już bowiem wspomniano, zasada wyrażona w art. 2 Konstytucji RP **ma charakter otwarty i pozwala na ocenę działań prawodawcy z punktu widzenia aksjologii Konstytucji RP,** także z perspektywy, która wcześniej nie była powszechnie stosowana w kontroli Trybunału, lecz znajduje oparcie w wartościach i dobrach konstytucyjnie chronionych. W taki właśnie sposób

[107] Por. np. postanowienie TK z dnia 17 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 183/05, OTK-B z 2006 r. Nr 3, poz.119.
[108] A. Pułło, *Państwo prawne. (Uwagi w związku z art. 1 konstytucji RP)*, Stud.Iur. 1995 nr 28 s. 123.
[109] W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazano, że najważniejszymi zasadami drugiego stopnia wynikającymi z zasady poprawnej legislacji są wymogi określoności prawa oraz dochowania trybu stanowienia prawa – tak np. M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016, dostęp SIP LEX.

wykształcił się zresztą - jeszcze przed dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP - standard nakazu odpowiedniego *vacatio legis* – następnie rozwijany w orzecznictwie TK w oparciu o klauzulę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Podobnie jak w odniesieniu do wymaganego okresu, jaki musi upłynąć od dnia ogłoszenia aktu normatywnego do dnia jego wejścia w życie, tak w odniesieniu do tempa prac prawodawczych, przepisy konstytucyjne w żadnym miejscu nie wskazują wprost kryterium wymaganego standardu (ram czasowych) tych prac. Brak regulacji konstytucyjnej w omawianym zakresie nie oznacza jednak że standard taki w systemie prawa polskiego nie obowiązuje, gdyż jego obowiązywanie nie jest kwestią litery Konstytucji RP, lecz jej aksjologii.

W ocenie Wnioskodawcy **tempo prac prawodawczych musi w demokratycznym państwie prawa mieścić się w pewnym standardzie „odpowiedniości" gwarantującym realizację dyrektyw składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego**, chociażby z tego względu, że wspomniana zasada proklamuje „*demokratyczny*" ustrój państwa polskiego, a tym samym, wskazuje, że wszelkie decyzje państwowe muszą gwarantować rzeczywisty udział przedstawicieli różnych środowisk w procesach stanowienia prawa, oraz realnie zabezpieczać ich interesy poprzez umożliwienie im przedstawienia swojego stanowiska w sprawie w odpowiednim do regulowanej materii terminie.

W świetle art. 2 Konstytucji RP, decyzje ustawodawcze nie mogą opierać się na znanym państwom niedemokratycznym „*dyktacie władzy*" i zasadzie, że „*władza wie najlepiej co jest dobre dla obywatela*". Zasada demokratyzmu statuuje obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, jak i oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia prawa[110], w tym przede wszystkim zapewnienia warunków do realnego, a nie pozornego współuczestnictwa w stanowieniu prawa, zwłaszcza w tych obszarach, gdzie obowiązek współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji prawodawczej jest ustawowo gwarantowany.

Odpowiedni standard prac prawodawczych ma zatem na celu **zapobieganie zjawiskom nadużywania władzy**.

[110] Zob. np. T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji,* Warszawa 1998, s. 94; teza podtrzymana przez TK zob. np. wyrok z 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10.

W świetle art. 2 Konstytucji RP organizacja prawotwórstwa powinna uwzględniać potrzebę nadania temu procesowi charakteru działania jawnego i demokratycznego, a tym samym działania opartego na dialogu i współdziałaniu oraz odrzuceniu arbitralizmu przy określaniu celów prawodawcy i formułowaniu przepisów, a nadto działania kontradyktoryjnego, czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu[111].

W doktrynie prawa konstytucyjnego słusznie zauważa się, że akt normatywny, jako środek realizacji polityki państwa w określonej dziedzinie, powinien być każdocześnie aktem dojrzałym i wyważonym, w szczególności jeśli chodzi o relację środka do celu[112]. Wobec tego podejmowanie decyzji prawodawczej zawsze wymaga od organu stanowiącego prawo zracjonalizowanej aktywności i refleksji[113]. Służy temu również wprowadzenie określonego stopnia decentralizacji procesu legislacyjnego przez zaangażowanie, na jego poszczególnych etapach, wielu podmiotów mających określone obowiązki prowadzące do nadania projektowi aktu normatywnego ostatecznego kształtu.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że Trybunał Konstytucyjny słusznie uznał w wyroku o sygn. K 47/15, że jednym ze standardów demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP, jest odpowiednie tempo prac prawodawczych.

Wzorując się na rozważaniach Trybunału Konstytucyjnego sformułowanych w wyroku o sygn. K 47/15 przyjąć należy, że procedura prawodawcza odpowiadająca standardowi art. 2 Konstytucji RP to taka procedura, która wymaga stworzenia odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. **Ramy te muszą z jednej strony stwarzać przestrzeń dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją, z drugiej gwarantować samemu prawodawcy czas na dokładne rozważenie potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych z uwzględnieniem głosów wyrażonych w przeprowadzonej dyskusji na temat proponowanych rozwiązań prawnych.**

Reasumując, tempo prac prawodawczych nie jest poddane w żaden sposób nieskrępowanej autonomii prawodawcy, lecz podlega ocenie z punktu widzenia dochowania określonych konstytucyjnie standardów. Z uwagi na to, że Konstytucja

[111] Por. A. Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 46 i nast.
[112] Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 40.
[113] *Tamże;*

RP nie określa wprost konkretnych terminów wyznaczających długość prac nad projektem aktu normatywnego, prace nad każdym aktem należy oceniać indywidualnie uwzględniając szereg czynników, w tym przede wszystkim wagę regulowanej materii, stopień pilności podjęcia interwencji prawodawczej oraz możliwości i zgłaszane potrzeby w zakresie debaty nad proponowanymi rozwiązaniami prawnymi, zwłaszcza gdy prawo do wyrażenia stanowiska w toku procedury prawodawczej ma umocowanie konstytucyjne lub ustawowe.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Zaskarżone przepisy rozporządzenia zostały przyjęte w sposób ewidentnie urągający zasadom prawidłowego trybu prawodawczego z uwagi na nadmiernie szybkie tempo prac nad projektem rozporządzenia, pomimo że regulowana materia oraz okoliczności sprawy nie uzasadniały tak szybkiego procedowania projektu rozporządzenia, a przeciwnie przemawiały za koniecznością identyfikacji stanowiska interesariuszy proponowanej zmiany oraz stanowisk innych zainteresowanych podmiotów.

Zaskarżane przepisy rozporządzenia zostały przyjęte w niespotykanym dotychczas w historii tempie prac rządowych w sferze kształtowania ustroju terytorialnego, w sposób uniemożliwiający mieszkańcom Gminy Kleszczów zajęcie stanowiska w sprawie, jak również samej Radzie Ministrów rzetelne zidentyfikowanie i rozważenie rzeczywistego stanu więzi na objętym zmianą terytorialną terenie.

W toku procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów widoczny jest celowy pośpiech w ich wydaniu, w sposób wskazujący, że pracom tym towarzyszył z góry już zakładany cel w postaci dokonania zmiany terytorialnej niezależnie od wyników procedur konsultacyjnych i zgłoszonych w nich stanowisk środowiska samorządowego i społecznego.

Zaskarżona procedura została wszczęta wyjątkowo późno, gdyż na początku września 2021 r. z przyjętym założeniem dokonania zmiany terytorialnej już z dniem 1 stycznia 2022 r.

Motywacja nagłego wszczęcia procedury terytorialnej nie została oficjalnie poddana do wiadomości publicznej. Rzetelność wymaga jednak odnotowania, że w nieformalnych przekazach informacyjnych podano, że jej wszczęcie było podyktowane chęcią zrealizowania projektu wyborczego poseł Małgorzaty

Janowskiej celem zagwarantowania jej powrotu do klubu PiS wobec niepewnej większości sejmowej tego klubu[114].

Nie oceniając prawdziwości ww. informacji dotyczących kontekstu politycznego wydania zaskarżonych przepisów, ograniczyć należy się do wskazania, że wszczęcie procedury terytorialnej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów było niespodziewane, zwłaszcza dla głównego interesariusza tej zmiany, jakim była wspólnota mieszkańców Gminy Kleszczów.

Zmiany terytorialne zaplanowane do przeprowadzenia z dniem 1 stycznia 2022 r. zostały już bowiem wcześniej zatwierdzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. poz. 1395). W trakcie prac nad tym rozporządzeniem nie dyskutowano w ogóle o potrzebie zmian granic Gminy Kleszczów w nadchodzącym roku kalendarzowym i nic nie świadczyło o tym, że prace w tym kierunku mogą zostać podjęte, zwłaszcza że w 2019 r. analogiczna zmiana była już procedowana i zakończyła się negatywnym rozstrzygnięciem Rady Ministrów.

Nie tylko wszczęcie, ale cały przebieg procedury świadczy o nadaniu podejmowanej zaskarżonymi przepisami decyzji legislacyjnej trybu super pilnego.

Jak już podniesiono w ramach omówienia poprzedniego zarzutu, w trakcie procedury terytorialnej zmierzającej do wydania zaskarżonych przepisów nie zasięgnięto stanowiska społeczności lokalnej Gminy Kleszczów, co do proponowanej zmiany terytorialnej, pomimo że jego uzyskanie było możliwe wobec skutecznie zainicjowanej procedury referendum lokalnego, które miało zostać przeprowadzone w dniu 16 stycznia 2022 r. Rada Ministrów mając pełną świadomość tego, że referendum w Gminie Kleszczów pozostaje w toku, zrezygnowała z zapoznania się ze stanowiskiem mieszkańców tej Gminy przyznając w sposób całkowicie nieuprawniony pierwszeństwo szybkiemu zakończeniu procedury nad jej rozpatrzeniem w zgodzie z merytorycznymi przesłankami kształtowania ustroju terytorialnego, pomimo że obowiązek ich spełnienia przy podejmowaniu decyzji legislacyjnej w przedmiocie zmiany granic gmin obciążał Radę Ministrów na mocy art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

[114] Zob. np. artykuł pt. *Zmiana granic gmin. Tak PiS chce utrzymać większość w Sejmie*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 20 grudnia 2021 r., dostępny online pod adresem WWW: https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8317302,polityka-zmiana-granic-gmin-rzad-pis.html [cytowane dnia 4 kwietnia 2022 r.]

W trakcie procedury terytorialnej nie dochowano również wymogu zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (co będzie stanowić przedmiot kolejnego zarzutu). Komisji nie został przedłożony projekt rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin, ani nie zostały jej zagwarantowane warunki do merytorycznego odniesienia do konsultowanej sprawy. Pomimo wystąpienia przez stronę samorządową Komisji z postulatem odłożenia inicjatywy Rady Ministrów w czasie i podjęcia szerokozakrojonej debaty nad propozycją zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów z udziałem ministrów, którzy z uwagi na swoją właściwość (energetyka, rozwój regionalny, klimat) umożliwią stronie samorządowej dokonanie oceny tej inicjatywy z uwzględnieniem argumentacji merytorycznej, Rada Ministrów kontynuowała procedurę legislacyjną w zainicjowanej sprawie.

Wreszcie, samo wydanie zaskarżonych przepisów rozporządzenia nastąpiło w ekstraordynaryjnym trybie, jako że zostało ono przyjęte przez Radę Ministrów w trybie obiegowym na dosłownie kilka dni przed planowanym jego wejściem w życiem (przy 3 dniowym *vacatio legis*, o czym będzie szerzej mowa w zarzucie 3 lit. e).

Analiza przebiegu całości prac nad projektem rozporządzenia świadczy zatem jednoznacznie o tym, że poszczególne jego etapy zostały potraktowane przez Radę Ministrów instrumentalnie.

Projekt rozporządzenia, mimo że obejmował materię o istotnym znaczeniu ustrojowym oraz rodził wątpliwości, co do konstytucyjności proponowanych w nim rozwiązań normatywnych, był procedowany szybko, bez czasu na podjęcie wymaganej refleksji, co do zasadności wprowadzenia w życie przewidzianej nim zmiany normatywnej.

Powyższe okoliczności świadczą również o braku realizacji w trakcie kwestionowanej procedury terytorialnej postulatu dbałości o jakość tworzonego prawa.

Podkreślić trzeba, że żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały pośpiechu w wydaniu zaskarżonych przepisów rozporządzenia, nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu do jego projektu.

Jak już podnoszono, Konstytucja RP w żadnym miejscu nie przedkłada tempa prac prawodawczych nad osiągnięcie zgodnej z prawem decyzji legislacyjnej. Przeciwnie, Konstytucja RP wyraźnie w Preambule wskazuje, że działania instytucji publicznych mają być rzetelne i sprawne, **w tej właśnie, a nie innej**

kolejności. Zachowanie określonego standardu tempa prac prawodawczych służy demokratyzacji tych prac (poprzez zapewnienie warunków do współdziałania przez wszystkie zainteresowane procedurą prawodawczą podmioty prawa) oraz legitymacji merytorycznej przyjmowanych norm prawnych. Zasada szybkości, czy operatywności, nie stanowi w żadnym wypadku upoważnienia (a ściślej pretekstu) dla pomijania obowiązków prawodawcy i naruszania uprawnień organów współuczestniczących w procedurze prawodawczej w imię "szybkości" postępowania.

Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada, że prawo dotyczące podstaw organizacji i funkcjonowania państwa (także w wymiarze terytorialnym) będzie stanowione po rozważeniu wszelkich racji, w tym racji podmiotów powołanych z mocy obowiązującego prawa do przedstawiania swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji. Tylko w ten sposób można bowiem budować zaufanie do stanowionego prawa, w przeciwnym razie stanowione prawo staje się wyłącznie dyktatem władzy, niepopartym racjonalnymi przesłankami jego stanowienia.

Reasumując, stwierdzić trzeba, że Rada Ministrów w sposób w pełni świadomy i celowy naruszyła nakazy konstytucyjne dotyczące zapewnienia odpowiedniego standardu tempa prac prawodawczych naruszając wymóg zapewnienia demokratycznej i merytorycznej legitymacji wydawanych przepisów prawa.

W ocenie Wnioskodawcy, skala wskazanych naruszeń proceduralnych jest tak ewidentna i tak doniosła, że uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów z uwagi na niezgodność trybu ich wydania z art. 2 Konstytucji RP.

Ad. 3 lit. d) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 1 i 2 u.K.W.R.S.T. w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą współdziałania władz i zasadą dialogu społecznego poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin ze względu na brak przedstawienia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projektu rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin do zaopiniowania.

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Formułowany zarzut, podobnie jak dotychczas omówione zarzuty wobec §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczy procedury jego wydania, a nie materialnej zgodności wyrażonych w nim norm prawnych z normami prawnymi wyższego rzędu.

W związku z powyższym, w ramach omówienia niniejszego zarzutu nie jest konieczne, ani wymagane przedstawienie treści i wykładni §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, gdyż normy prawne w nich zakodowane nie są punktem odniesienia do stawianego zarzutu, lecz czynność poprzedzająca ich wprowadzenie do obrotu prawnego.

Wzorce kontroli

Wzorcami kontroli w ramach niniejszego zarzutu są normy ustawowe statuujące obowiązek konsultowania projektów rządowych aktów normatywnych z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego [dalej także: Komisja] oraz normy konstytucyjne nakazujące stanowienie prawa w duchu zasad współdziałania władz publicznych i dialogu społecznego.

Zgodnie z przepisami wyrażającymi normy prawne z pierwszej grupy:

- art. 3 pkt 5 u.K.W.R.S.T.:

„*Do zadań Komisji Wspólnej należy: […] opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.*”,

- art. 8 ust. 1 i 2 u.K.W.R.S.T.:

„*1. Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego przedstawiają Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych.*

2. Opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych, o których mowa w ust. 1, jest dołączana do projektu dokumentu. W przypadkach, o których mowa w art. 7 ust. 2, do projektu dokumentu dołącza się stanowisko każdej ze stron Komisji Wspólnej.”.

Zacytowane przepisy u.K.W.R.S.T. statuują spoczywający na Radzie Ministrów - jako projektodawcy aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych - obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do projektu każdego aktu, w szczególności aktu normatywnego, dotyczącego zasad organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Od obowiązku tego ustawodawca na gruncie u.K.W.R.S.T. nie przewiduje żadnych odstępstw, w tym także z powołaniem się na zasadę szybkości proceduralnej.

Dołączenie opinii do projektu rządowego aktu normatywnego jest zatem z mocy ustawy obligatoryjne.

Z przytoczonymi przepisami u.K.W.R.S.T. skorelowane są regulacje regulaminowe dotyczące zasad i trybu pracy Rady Ministrów, w których przewidziano obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji przez organ wnioskujący o przyjęcie projektu aktu normatywnego przez Radę Ministrów jeszcze przed jego skierowaniem na Stały Komitet Rady Ministrów (zob. §38 ust. 2 oraz §60 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Pracy Rady Ministrów).

Celem przepisów u.K.S.T.W. gwarantujących udział Komisji Wspólnej w przygotowywaniu aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego jest niewątpliwie zagwarantowanie realizacji dyrektywy zapewnienia demokratyzmu w tworzeniu prawa.

Komisja stanowi forum, za pomocą którego realizowane jest uczestnictwo samorządu terytorialnego w podejmowaniu rozstrzygnięć organów centralnych dotyczących samorządu. Zapewnia ona współdziałanie rządowej i samorządowej strony pionu władzy wykonawczej. Rolę Komisji postrzegać należy jako mechanizm zabezpieczający przed nadużywaniem pozycji przez jedną ze stron władzy wykonawczej - rząd, który wyposażony jest w realne narzędzia kształtowania sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego - oraz arbitralnością podejmowanych przez nią decyzji legislacyjnych. Dokonywane w ramach Komisji uzgodnienie stanowisk strony samorządowej i rządowej musi opierać się bowiem na dialogu, wzajemnym poszanowaniu stanowisk partnerów i dążeniu do kompromisu.

Przedłożenie projektu aktu normatywnego z opinią Komisji pod obrady Rady Ministrów, w trakcie których podejmowana jest decyzja legislacyjna o jego podjęciu, nie ma w konsekwencji wyłącznie formalnego charakteru, lecz pozwala na merytoryczne wypracowanie rozwiązań bilansujących stanowisko rządowe ze

stanowiskiem strony samorządowej, której rozwiązania proponowane w akcie podlegającym konsultacjom bezpośrednio dotyczą.

Mając na uwadze przytoczone regulacje u.K.W.R.S.T., uznać trzeba, że przepisy prawa w sposób wyraźny przypisują Komisji Wspólnej status podmiotu współuczestniczącego w przyjmowaniu rządowych aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego przyznając jej prawo do wyrażenia stanowiska w przedmiocie projektów tych aktów, rodząc równocześnie po stronie projektodawcy określone obowiązki związane z zasięgnięciem opinii Komisji. Obowiązkami podmiotu zasięgającego opinię są: przedłożenie Komisji konkretnego projektu aktu normatywnego, do którego opinia ma zostać wyrażona, „oczekiwanie" na opinię z uwzględnieniem potrzeby zagwarantowania stronie samorządowej odpowiedniego czasu na wypracowanie wspólnego stanowiska środowisk samorządowych reprezentowanych w Komisji, załączenie wyrażonej opinii do projektu aktu normatywnego. Wykładnia celowościowa przepisów ustawy nakazuje nadto przyjąć, że obowiązkiem podmiotu zasięgającego opinii jest także rozważenie stanowiska przedłożonego przez Komisję w trakcie procedury prawodawczej poprzedzającej wydanie aktu normatywnego takie jest bowiem *ratio* przepisów wyposażającej Komisję w uprawnienia opiniodawcze. Nakazu tego nie będzie spełniało takie działanie organu prowadzącego prace legislacyjne, które ograniczy się wyłącznie do przyjęcia (odebrania, zarejestrowania) stanowiska i nie spowoduje poddania go pod dyskusję. W doktrynie wskazuje się bowiem, że minimum realizacji czynności polegającej na rozważaniu opinii jest zaprezentowanie jej (lub jej podstawowych tez) na forum właściwym na danym etapie prac legislacyjnych i umożliwienie przeprowadzenia debaty na ten temat[115].

Zgodnie zatem z przepisami u.K.R.S.T.W. uzyskanie opinii Komisji jest warunkiem skutecznego wydania rządowego aktu normatywnego. Brak opinii skutkuje natomiast tym, że podjęty bez jej uzyskania akt stanowi akt rażąco wadliwy.

Ocena dochowania obowiązku zasięgnięcia opinii Komisji w toku konkretnej procedury prawodawczej wymaga również odwołania do proklamowanych w preambule Konstytucji RP zasad: współdziałania władz i dialogu społecznego.

[115] Zob. M. Gubała, *Opiniodawcza rola Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu ustawodawczym*, Przegląd Legislacyjny, 2015, nr 1. s. 41.

Konieczność uwzględniania w toku procedur legislacyjnych ww. zasad wynika z ich podstawowego znaczenia w aksjologii Konstytucji RP dla organizacji życia wspólnoty państwowej[116].

Konstytucja RP stanowi w preambule, że:

„[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej

jako prawa podstawowe dla państwa

oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, ***współdziałaniu władz, dialogu społecznym*** *oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.[...]"* [podkreśl. Moje].

Zasady współdziałania władz i dialogu społecznego mogą stanowić wzorzec kontroli w toku oceny dochowania wymogów proceduralnych przy wydawaniu aktu normatywnego. Obecnie wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły Konstytucji RP, w której są one wyrażane - a występujące wcześniej w orzecznictwie i literaturze - w zasadzie zanikły. Tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest bowiem nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego Konstytucja RP jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części tekstu Konstytucji[117]. Charakter normatywny preambuły przejawia się jednak w różny sposób. Po pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa[118]. Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy (tzw. „sytuacja współstosowania" preambuły)[119]. Wreszcie po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji RP może polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest jednak tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii[120].

[116] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.
[117] Zob. A. Jamróz, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 107-108
[118] Zob. L. Garlicki, Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 19
[119] *Tamże;*
[120] *Tamże;*

Zasada współdziałania władz rozpatrywana jako zasada dochowania obowiązków konsultacyjnych w toku procedur stanowienia prawa stanowi niewątpliwie samodzielną zasadę konstytucyjną, gdyż brak jest innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej kwestii. W orzecznictwie TK wskazano, że omawiana zasada obejmuje zobowiązanie wszystkich organów władzy publicznej do:

- wzajemnego poszanowania zakresu ich zadań i ich kompetencji,

- wzajemnej lojalności,

- działania w dobrej wierze,

- informowania się o swoich inicjatywach

- oraz gotowości do współdziałania i uzgodnień, a także ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania[121].

Niewątpliwie, realizacja obowiązku zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej w toku prac legislacyjnych nad projektem aktu normatywnego dotyczącego problematyki samorządowej służy urzeczywistnieniu zasady współdziałania władz we wyżej wskazanym rozumieniu. Sprzeniewierzenie się jej realizacji prowadzi natomiast do wypaczenia proklamowanej w omawianej zasadzie idei współpracy władz publicznych na rzecz przypisania strukturom administracji rządowej pozycji dominującej względem struktur administracji samorządowej.

Druga ze wskazanych jako wzorzec kontroli zasad ustrojowych wyrażanych w preambule Konstytucji RP - zasada dialogu społecznego - nakłada natomiast na organy władzy publicznej obowiązek, by w swych działaniach tworzyły warunki do uspołecznienia procesów decyzyjnych oraz w miarę możliwości w toku podejmowania konkretnych decyzji uwzględniały stanowisko wyrażane przez stronę społeczną. W orzecznictwie Trybunału nie budzi wątpliwości, że stroną dialogu społecznego są również społeczności lokalne[122]. W tym kontekście wskazać należy, że Komisja została pomyślana jako instytucja służącą zapewnieniu realizacji konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, na co wskazano wprost w uzasadnieniu projektu ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Druk Sejmu IV Kadencji nr 3347). W konsekwencji, zasięgnięcie opinii Komisji w toku prac legislacyjnych nad rządowym projektem aktu

[121] Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt KPT 2/08, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 78 oraz wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 29.
[122] Zob. np. postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt Tw 34/03, OTK-B 2005, nr 1, poz. 1.

normatywnego zapewniać ma również wymagane konstytucyjnie podejmowanie decyzji publicznych w dialogu z partnerami społecznymi.

Reasumując, w świetle omówionych wzorców kontroli, obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej do projektu rządowego aktu normatywnego dotyczącego problematyki samorządu terytorialnego stanowi określony ustawowo i konstytucyjnie standard procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie takiego aktu o dużej doniosłości ustrojowej, a jego pominięcie stanowi rażące naruszenie procedury legislacyjnej.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Istotą niniejszego zarzutu jest naruszenie obowiązku konsultacyjnego w trakcie prac legislacyjnych nad projektem zaskarżonego rozporządzenia w postaci nieuzyskania opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do jego projektu.

Analiza przebiegu prac legislacyjnych nad projektem zaskarżonego rozporządzenia pozwala stwierdzić, że projekt ten nie został zaopiniowany przez Komisję Wspólną. W trakcie posiedzenia plenarnego Komisji przeprowadzonego w dniu 15 grudnia 2021 r. strona rządowa wniosła co prawda o wyrażenie przez stronę samorządową Komisji stanowiska co do inicjatywy Rady Ministrów przeprowadzenia zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, jednakże wniosek ten nie dotyczył konkretnego projektu rozporządzenia, a jedynie zamysłu jego opracowania i przyjęcia. Stronie samorządowej nie wysłano przed posiedzeniem Komisji ani projektu rozporządzenia, ani nawet projektu założeń do rozporządzenia. O planowanym posiedzeniu Komisji i objęciu jego przedmiotem inicjatywy terytorialnej w zakresie przeprowadzenia zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów strona samorządowa została zawiadomiona w dniu 13 grudnia 2021 r. tj. na dwa dni przed jego przeprowadzeniem. Termin ten nie pozwalał zatem na zapoznanie się z opiniowaną inicjatywą i jej przeanalizowanie.

Dowód: wydruk wiadomości e-mail informującej o posiedzeniu Komisji

W trakcie posiedzenia Komisji, strona samorządowa zgłosiła wyraźny postulat odłożenia inicjatywy Rady Ministrów w czasie i podjęcia szerokozakrojonej debaty nad propozycją zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów z udziałem ministrów, którzy z uwagi na swoją właściwość (energetyka, rozwój regionalny, klimat) umożliwią stronie samorządowej dokonanie oceny tej inicjatywy z uwzględnieniem argumentacji

merytorycznej. Komisja zaopiniowała zatem negatywnie zamysł zmiany granic pomiędzy Gminą Bełchatów i Gminą Kleszczów, jednakże stanowisko to nie miało merytorycznego charakteru, lecz formalny - sprowadzając się do wskazania, że wobec braku wystarczającej wiedzy co do przyczyn i skutków proponowanej zmiany terytorialnej oraz możliwych alternatywnych sposobów rozwiązania sporu terytorialnego pomiędzy ww. gminami, strona samorządowa nie jest zdolna do wyrażenia stanowiska merytorycznego w konsultowanej sprawie.

Dowód: protokół z posiedzenia plenarnego Komisji przeprowadzonego w dniu 15 grudnia 2021 r.

Ww. okoliczności faktyczne świadczą jednoznacznie o tym, że Rada Ministrów nie zrealizowała ciążących na niej mocą u.K.W.R.S.T. obowiązków konsultacyjnych:

- nie przedłożyła stronie samorządowej Komisji konkretnego projektu aktu normatywnego, do którego opinia miała zostać wyrażona, ograniczając się do ogólnego przedstawienia zamysłu dokonania zmiany granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów,

- nie zagwarantowała stronie samorządowej odpowiednich materiałów do wyrażenia stanowiska, ani czasu na wypracowanie wspólnego stanowiska środowisk samorządowych reprezentowanych w Komisji.

Opinia negatywna wyrażona przez stronę samorządową miała wyłącznie walor formalny, stanowiąc w swej istocie nie opinię, a postulat przeprowadzenia przez Radę Ministrów określonych czynności, które umożliwią Komisji zajęcie stanowiska merytorycznego w sprawie.

Mając na względzie wyżej poczynione uwagi, stwierdzić kategorycznie należy, że Rada Ministrów wydała zaskarżone przepisy rozporządzenia pomimo niezrealizowania ciążących na niej mocą u.K.W.R.S.T. obowiązków konsultacyjnych.

Brak uzyskania merytorycznej opinii Komisji z uwagi na niezapewnienie stronie samorządowej Komisji realnych warunków do jej wyrażenia, stanowi nadto o naruszeniu konstytucyjnych zasad współdziałania władz i dialogu społecznego. Niezagwarantowanie Komisji warunków do dialogu świadczy bowiem o instrumentalnym potraktowaniu przez Radę Ministrów obowiązku konsultacyjnego, wbrew ideom wzajemnej lojalności i działania w dobrej wierze, leżących u podstaw zasad współdziałania władz i dialogu społecznego.

Podkreślenia wymaga, że o ile w odniesieniu do naruszenia w toku procedur prawodawczych obowiązku konsultowania z Komisją projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego w orzecznictwie TK przyjmuje się, że naruszenie takie dla podważenia domniemania konstytucyjności ustawy wymaga dokonania gradacji istotności naruszenia z perspektywy jego wagi dla przyjęcia takich a nie innych rozwiązań normatywnych, o tyle w odniesieniu do naruszenia tych obowiązków w toku procedur prawodawczych poprzedzających wydanie aktów podustawowych dokonywanie takiej gradacji nie jest dopuszczalne. Relatywizowanie stopnia naruszenia obowiązków konsultacyjnych w odniesieniu do procedury ustawodawczej wynika z tego, że kontrola konstytucyjności ustawy jest w takim przypadku dokonywana w relacji ustawa – ustawa z powołaniem się na ogólną dyrektywę legalizmu z art. 7 Konstytucji RP. W odniesieniu do procedury wydawania rozporządzeń dokonywanie takiej gradacji nie jest uprawnione, gdyż procedura wydania rozporządzenia musi bezwzględnie zostać przeprowadzona w zgodzie ze wszystkimi wymogami ustawowymi. Rozporządzenie jako akt podustawowy może zostać skutecznie wydane pod warunkiem jego zgodności materialnej i formalnej z aktami wyższego rzędu.

W ocenie Wnioskodawcy, przedstawiona argumentacja przesądza jednoznacznie o konieczności uznania niekonstytucyjności trybu wydania zaskarżonych przepisów z uwagi na niezasięgnięcie wymaganej ustawowo opinii Komisji Wspólnej.

Ad. 3 lit. e) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. oraz art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie standardu odpowiedniego *vacatio legis* w sytuacji gdy regulowana materia wymagała zapewnienia stosownego okresu dostosowawczego do wprowadzanych zmian terytorialnych

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Przedmiotem niniejszego zarzutu jest wyrażona w §3 zaskarżonego rozporządzenia norma prawna określająca termin wejścia w życie zmiany przebiegu granicy pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów, którą wprowadza §1 tegoż rozporządzenia.

Z uwagi na fakt, że normy określające termin wejścia w życie normy prawnej mają charakter metanorm, ocena ich legalności musi być rozpatrywana w związku z treścią norm, których wejście w życie przewidują. Stąd też w tym miejscu zostanie przedstawiona całościowa wykładnia §1 zaskarżonego

rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 (poza przedmiotem zaskarżenia pozostaje natomiast wyrażana również w §3 norma określająca termin wejścia w życie §2 rozporządzenia).

Zaskarżone przepisy rozporządzenia stanowią, że:

„§1. Z dniem 1 stycznia 2022 r. ustala się w województwie łódzkim w powiecie bełchatowskim granice gminy Bełchatów i gminy Kleszczów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów."

„§3. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. […]".

W ujęciu faktycznym mocą zaskarżonego przepisu §1 włączono do terytorium Gminy Bełchatów najlepiej zagospodarowany obszar Gminy Kleszczów, stanowiący dotychczas jej centrum gospodarcze, na którym zlokalizowana jest Elektrownia Bełchatów oraz podmioty gospodarcze kooperującego z elektrownią, a także inne, liczne przedsiębiorstwa[123].

Zaskarżony przepis §1 rozporządzenia, obok skutków faktycznych w postaci przesunięcia granic ewidencyjnych sąsiadujących gmin, wywołał również istotne skutki normatywne.

Zmiana przebiegu granicy pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów wywołała skutek:

- zmiany normatywnej obowiązujących norm kompetencyjnych w zakresie określającym właściwość miejscową organów gminy wyposażonych w kompetencje do stanowienia oraz stosowania prawa,

- zmiany normatywnej w związanych ze zmienianymi normami kompetencyjnymi normami merytorycznymi adresowanymi do podmiotów podległych zmienianym kompetencjom.

Zaskarżony przepis kształtuje zatem zakres zadań gmin, których dotyczy oraz kompetencji ich organów, a także wyznacza prawa i obowiązki mieszkańców obszaru objętego zmianą terytorialną oraz innych podmiotów prawa związanych prawnie z tym obszarem jako podmiotów podległych zmienianym kompetencjom.

W odniesieniu do skutków normatywnych zaskarżonego przepisu §1 rozporządzenia ujmowanych z perspektywy gmin, których ustalenia granic dotyczy, wskazać trzeba, że wskutek zmiany właściwości miejscowej organów tych gmin, organy Gminy Kleszczów (jako organy gminy pomniejszanej) **utraciły**

[123] M.in. CAT Polska, Constantia Teich Poland, Knauf, Knauf Bauproduke, Cedat, Kreisel – Technika Budowlana, Termokar Kaefer, Energoserwis Kleszczów

kompetencje do zawiadywania sprawami publicznymi na obszarze objętym zmianą terytorialną. Konsekwencją utraty kompetencji jest m.in. to, że nie mogą one - jako organy następczo niewłaściwe - kontynuować wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych dotyczących podmiotowo lub przedmiotowo (w zależności od sprawy rozstrzyganej w postępowaniu) obszaru objętego zmianą terytorialną (np. wszczętego, a niezakończonego postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia dla inwestycji planowanej na obszarze objętym zmianą terytorialną). Organy Gminy Bełchatów natomiast (jako organy gminy powiększanej) **przejęły kompetencje do zawiadywania sprawami publicznymi na obszarze objętym zmianą terytorialną**, a tym samym stały się m.in. organami właściwymi w dotychczas prowadzonych postępowaniach administracyjnych oraz organami właściwymi w nowowszczynanych postępowaniach administracyjnych.

W odniesieniu do skutków normatywnych zaskarżonego przepisu §1 rozporządzenia ujmowanych z perspektywy mieszkańców i innych podmiotów podlegających przenoszonym kompetencjom, a związanych prawnie z obszarem objętym zmianą terytorialną, wskazać trzeba, że **zmienił on istotnie ich dotychczasową sytuację prawną.** Zmianie uległo nie tylko to, jaki organ gminy będzie w przyszłości właściwy w sprawach publicznych ich dotyczących (np. do jakiego organu będą mogli wystąpić z żądaniem podjęcia określonej czynności), ale przede wszystkim zmianie uległy ich prawa i obowiązki wyznaczone w aktach prawa miejscowego obowiązujących dotychczas na obszarze objętym zmianą. **Akty prawa miejscowego przyjęte przez organy gminy pomniejszanej (Gminy Kleszczów) wskutek dokonanej zmiany wygasły w odniesieniu do obszaru objętego zmianą terytorialną z uwagi na objęcie tego obszaru obowiązywaniem aktów prawa miejscowego przyjętych przez organy gminy powiększanej (Gminy Bełchatów).**

Ww. skutek normatywny dotyczy istotnych - z perspektywy organizacji życia mieszkańców i prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców - regulacji prawnych np. zasad odbioru odpadów komunalnych, standardów realizacji usług wodno-kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, ograniczeń czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, obowiązków porządkowych właścicieli zwierząt, zasad i trybu uzyskiwania różnego rodzaju zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, zasad i trybu udzielania różnego rodzaju dotacji celowych dla przedsiębiorców lub organizacji pozarządowych, czy też wysokości podatków lokalnych i lokalnych opłat publicznoprawnych, jakie będą zobligowani ponosić mieszkańcy wspólnot samorządowych objętych zmianą terytorialną oraz przedsiębiorcy prowadzący

działalność gospodarczą na obszarze objętym zmianą terytorialną, jak również zasad rozliczania różnorakich opłat cywilnoprawnych za świadczone przez samorząd lub w jego imieniu usługi użyteczności publicznej. Jedynym wyjątkiem od omawianego skutku zastąpienia dotychczasowych aktów prawa miejscowego aktami prawa miejscowego gminy powiększanej jest dalsze obowiązywanie na obszarze, którego zmiana terytorialna dotyczy, aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowionych przed zmianą granic gmin. Wyjątek ten ustawodawca wprowadził bowiem w sposób wyraźny w art. 4ea ust. 2 u.s.g. w 2017 r.

Przepis §1 zaskarżonego rozporządzenia zmieniając treść obowiązujących norm kompetencyjnych i powiązanych z nimi norm merytorycznych adresowanych do podmiotów podległych zmienionym kompetencjom wywołał zatem istotne skutki normatywne tak z perspektywy Gminy Kleszczów i jej organów, Gminy Bełchatów i jej organów, jak i mieszkańców obszaru objętego kwestionowaną zmianą terytorialną i innych podmiotów, których działalność jest prawnie związana z tym obszarem.

Termin wprowadzenia w życie scharakteryzowanej zmiany normatywnej określa §3 zaskarżonego rozporządzenia. W przepisie tym Rada Ministrów przesądziła, że określona §1 zmiana przebiegu granicy pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów odniesie skutek z dniem 1 stycznia 2022 r. Z uwagi na fakt, że zaskarżone rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia 2021 r., wyznaczenie jego wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2022 r. oznacza, że okres *vacatio legis* dokonywanej przepisem §1 zmiany normatywnej wynosił zaledwie 3 dni.

Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli w ramach niniejszego zarzutu jest nakaz ustanowienia we wprowadzanych do porządku prawnego przepisach odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*).

Powyższy nakaz jako zasada konstytucyjna został wyprowadzony w orzecznictwie TK z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., zaś obecnie przyjmuje się, że znajduje on podstawę w ogólnej zasadzie demokratycznego państwa prawa proklamowanej w art. 2 Konstytucji RP.

Powyższy przepis stanowi, że:

„*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*"

W orzecznictwie TK wskazano, że nakaz określenia odpowiedniej *vacatio legis* jest konstytucyjną zasadą prawa, stanowiącą jeden z fundamentów europejskiej kultury prawnej. Jest on immanentnym elementem demokratycznego państwa prawnego, ściśle związanym z zasadą lojalności państwa wobec obywatela[124].

Zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga zatem zachowania określonego standardu *vacatio legis*. Obowiązek ten spoczywa na prawodawcy, który dokonuje zmian w obowiązującym systemie norm prawnych.

Vacatio legis (łac. *spoczywanie prawa*) to okres szczególny - prawo już w jego trakcie obowiązuje, ale nie wywiera jeszcze skutków prawnych wobec adresatów wprowadzanych norm prawnych. Cele *vacatio legis* są trojakie. Po pierwsze, czas ten ma na celu umożliwienie zapoznania się adresatom norm prawnych z treścią nowych przepisów. Po drugie, ma on na celu przeprowadzenie przez adresatów norm prawnych analizy skutków, jakie nowe prawo im przyniesie tj. na uświadomienie sobie przez każdego, którego sytuacja prawna zmienia się wskutek wprowadzenia do systemu prawnego zmian normatywnych nie tylko konsekwencji prawnych tych zmian, ale także efektów pozaprawnych wprowadzanych zmian np. ich wpływu na poziom dochodów adresatów norm prawnych, ich stan majątkowy, czy opłacalność prowadzonej działalności. Wreszcie po trzecie, *vacatio legis* ma na celu umożliwienie adresatom norm prawnych optymalizację swojej sytuacji poprzez dokonanie stosownych w niej zmian (dostosowanie się do nowych przepisów).

Ostatni z celów *vacatio legis* jest szczególnie silnie akcentowany w orzecznictwie TK. Wskazuje się w nim zgodnie, że za „*odpowiednią*" *vacatio legis* uznać trzeba taki okres, w którym adresaci nowej regulacji prawnej będą mogli dostosować do niej swoje działania oraz interesy, a także pokierować swoimi sprawami zgodnie z nowymi wymogami[125]. Brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym świadczy tym samym o nieodpowiedniej *vacatio legis* i naruszeniu art. 2 Konstytucji RP[126].

Swoiste podsumowanie dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozumienia konstytucyjnego standardu *vacatio legis* znalazło swój normatywny wyraz w treści u.o.a.n., którego przepisy art. 4 ust. 1 i 2 stanowią

[124] Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 116.
[125] Zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1.
[126] Zob. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, OTK-A 2005, nr 8, poz. 93.

pomocniczy wzorzec kontroli w ramach formułowanego zarzutu. Z art. 4 ust. l wskazanej ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny **określi termin dłuższy.** Natomiast w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.).

Konstytucyjny nakaz odpowiedniej *vacatio legis* znajduje zatem konkretyzację w ustawowej zasadzie 14-dniowego okresu dostosowawczego. Zasada ta dopuszcza „*w uzasadnionych przypadkach*" odstępstwa od tego standardu, aż do możliwości wejścia w życie aktu normatywnego w dniu ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Adekwatność 14-dniowego terminu wejścia w życie aktu normatywnego z punktu widzenia standardu wymaganego art. 2 Konstytucji RP **podlega jednak ocenie na tle każdej konkretnej regulacji z uwzględnieniem dóbr i wartości konstytucyjnie chronionych.**

„Odpowiedniość" okresu dostosowawczego powinno się zatem każdocześnie ustalać i oceniać w odniesieniu do każdego aktu normatywnego osobno, z uwzględnieniem treści i charakteru nowych przepisów[127]; nie można czynić tego arbitralnie, wedle jakichś uniwersalnych i spetryfikowanych reguł[128].

„*Odpowiedniość*" *vacatio legis* może również oznaczać konieczność nadania jej wymiaru przekraczającego 14 dni. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter wystarczający do ich treści i charakteru[129], w razie wątpliwości co do „*odpowiedniości" vacatio legis* należy przyjąć okres dłuższy.

W orzecznictwie TK podkreślono także, że „*odpowiedniość*" powinna być różnicowana w zależności od tego, czy chodzi o przepisy wprowadzone po intensywnej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami (wtedy okres *vacatio*

[127] Zob. Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10.
[128] Zob. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 62.
[129] Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36.

legis może być krótszy), czy też zostały one wprowadzone w ostatniej chwili, bez takiej konsultacji, co przemawia za wydłużeniem *vacatio legis*[130].

Z orzecznictwa TK wynika również, że szczególnie rygorystycznie powinno się traktować wymóg zapewnienia odpowiedniego okresu dostosowawczego w odniesieniu do prawa odnoszącego skutki w obszarze prawa daninowego. TK trzykrotnie już stwierdził, że w przypadku prawa daninowego należy wymagać dłuższego okresu dostosowawczego niż 14 dni, a **wynoszącego co najmniej miesiąc przed końcem roku podatkowego**[131].

Treść i uzasadnienie zarzutu

Istotą stawianego zarzutu jest określenie w zaskarżonych przepisach rozporządzenia **rażąco za krótkiej *vacatio legis***.

Rada Ministrów w kwestionowanych przepisach rozporządzenia przyjęła wyjątkowo krótki, wynoszący zaledwie 3 dni, okres *vacatio legis*. Okres ten godzi w konstytucyjny standard zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis* z uwagi na materię regulowaną kwestionowanymi przepisami oraz skutki prawne dokonywanej ich mocą zmiany normatywnej.

Okres 3 dniowego *vacatio legis* nie był w żadnym wypadku wystarczający dla zapewnienia realizacji przypisywanych mu funkcji, w szczególności zapewnienia adresatom wprowadzanych norm prawnych czasu na podjęcie stosownych działań dostosowawczych. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście fakt, że rozpoczęcie biegu *vacatio legis* zaskarżanych przepisów przypadało na koniec roku (29, 30, 31 grudnia), kiedy zwyczajowo zainteresowanie społeczne wprowadzanymi zmianami prawnymi jest wyjątkowo niskie z uwagi na trwający okres poświąteczny i około noworoczny.

Określony zaskarżonymi przepisami okres 3 dniowej *vacatio legis* stanowi odstępstwo od przyjętej na gruncie u.s.g. **zasady co najmniej 5-miesięcznego okresu *vacatio legis* przepisów wprowadzających zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym.**

Ww. standard *vacatio legis* wynika z łącznej interpretacji przepisów u.s.g. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia,

[130] Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 62.
[131] Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15, orzeczenie TK z dnia 15 marca 1995 r., sygn. akt K 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 7 oraz orzeczenie TK z dnia 29 marca 1994 r., sygn. akt K 13/93, OTK 1994, nr 1, poz. 6.

znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310) [zwanego również dalej: rozporządzeniem w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących zmian granic].

Zgodnie z art. 4 ust. 5 u.s.g. zmiany terytorialne wprowadzane rozporządzeniem Rady Ministrów wchodzą w życie każdocześnie z dniem 1 stycznia.

Zgodnie z §1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących zmian granic, wnioski o przeprowadzenie zmiany terytorialnej są rozpatrywane w ciągu roku od dnia złożenia wniosku, **nie później jednak niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana**.

Z zestawienia ww. regulacji wynika jednoznacznie, że zasadą na gruncie u.s.g. jest **co najmniej 5 miesięczny** okres *vacatio legis* liczony od dnia wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., co powinno nastąpić do dnia 31 lipca, do 1 stycznia kolejnego roku.

Zacytowane przepisy rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących zmian granic, odnoszą się co prawda do zmian terytorialnych przeprowadzanych na wniosek zainteresowanej rady gminy (o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.s.g.), jednakże co do wymogu zachowania standardu odpowiedniego *vacatio legis* rozporządzenia terytorialnego zachowują one pełną aktualność, także w odniesieniu do zmian terytorialnych przeprowadzanych z urzędu przez Radę Ministrów. Trudno bowiem wskazać racjonalne, konstytucyjne uzasadnienie dla zróżnicowania okresu *vacatio legis* rozporządzenia terytorialnego w zależności od trybu, w jakim jest ono wydawane.

Z zacytowanego przepisu §1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących zmian granic wynika, że głównym uzasadnieniem dla wyznaczenia tak długiego okresu *vacatio legis* rozporządzeń terytorialnych, jakim jest okres co najmniej 5 miesięcy, jest konieczność zapewnienia gminom, których zmiana terytorialna dotyczy, warunków do uwzględnienia tej zmiany w procedurze przygotowania i uchwalenia budżetu gminy. Przepis ten odwołuje się bowiem do „*roku budżetowego*", a nie roku kalendarzowego, co wyraźnie wskazuje na aksjologię przyjętej zasady.

Zgodnie z art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) [dalej także: u.f.p.] uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego. Przy czym, prace nad projektem uchwały muszą zostać rozpoczęte dużo wcześniej. Stosownie bowiem do art. 228 ust. 1 u.f.p. w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy zarząd jednostki samorządu terytorialnego (w tym wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy) sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej:

1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,

2) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania.

Przepisy u.f.p. przewidują wyjątek od podjęcia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, dopuszczając jej podjęcie po jego rozpoczęciu „*w szczególnie uzasadnionych przypadkach*" (art. 239 in fine u.f.p.).

Podjęcie przez organ stanowiący uchwały budżetowej po 1 stycznia, nie może mieć jednak miejsca później niż 31 stycznia rozpoczętego roku budżetowego.

Podjęcie przez organ stanowiący uchwały budżetowej po rozpoczęciu roku budżetowego stanowi rozwiązanie wyjątkowe, które może znaleźć zastosowanie w przypadkach nadzwyczajnych, których nie sposób było przewidzieć w trakcie trwania procedury budżetowej.

Do przesłanek warunkujących możliwość uchwalenia budżetu po upływie podstawowego terminu, o którym mowa w art. 239 u.f.p., stanowiących szczególnie uzasadnione przypadki można zaliczyć przykładowo wystąpienie na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego klęsk żywiołowych, a także innych zdarzeń o charakterze losowym i związanych z tym trudności w zakresie prawidłowego oszacowania wydatków przeznaczanych na pokrycie ich skutków lub konieczność przeprowadzenia wyborów do organu stanowiącego na przełomie roku[132].

Z całą pewnością, za zdarzenie losowe, nie dające się wcześniej przewidzieć, nie można uznać wprowadzenia zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju. Zmiany te jako stanowiące wynik z założenia odpowiednio długich procedur prawodawczych, a nie zdarzeń niezależnych od woli człowieka, stanowią zmiany dające się zaplanować i przeprowadzić z odpowiednim wyprzedzeniem.

[132] P. Lenio, *Komentarz do art. 239 ustawy*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, SIP LEX.

Uchwalenie uchwały budżetowej w terminie określonym u.f.p. ma istotne znaczenie dla zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez gminę.

Uchwała budżetowa obowiązuje zawsze od 1 stycznia roku budżetowego, na który została uchwalona. W przypadku podjęcia uchwały budżetowej w trakcie roku budżetowego, na który jest uchwalana, wchodzi ona w życie z dniem uchwalenia, ale z mocą obowiązującą od 1 stycznia roku budżetowego[133]. Skutkuje to tzw. faktyczną retroaktywnością uchwały budżetowej[134], która w świetle art. 2 Konstytucji RP stanowi wyjątek od zasady niedziałania prawa wstecz. Tym bardziej zatem „*szczególny przypadek*" podjęcia uchwały budżetowej po 1 stycznia, winien znajdować uzasadnienie w nadzwyczajnych okolicznościach uzasadniających odstąpienie od zasady uprzedniości uchwały budżetowej.

Podkreślenia wymaga, że uchwała budżetowa jest szczególnym aktem prawa miejscowego. Budżet to podstawowy plan samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego w sposób jawny, obejmujący zestawienie planowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki.

Budżet przyjmowany w uchwale budżetowej stanowi podstawę prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz realizacji zamierzonych przez jednostkę zadań publicznych. Znajdują w niej odzwierciedlenie wszystkie rodzaje aktywności finansowej jednostki samorządu terytorialnego powiązane z różnego rodzaju instrumentami budżetowymi.

Budżet, jak każdy plan, odnosi się do przyszłości, a ujęte w nim zadania mają charakter wiążący dla jego wykonawców. Zadania te przybierają postać norm planowych, określających konkretne wielkości liczbowe dochodów, jakie powinny być zgromadzone w roku budżetowym z poszczególnych źródeł dochodów, przypisanych ustawowo jednostce samorządu terytorialnego danego szczebla, i ewentualnie przychodów na pokrycie deficytu budżetowego oraz wydatków, jakie mają być dokonane na realizację zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami albo przejętych w drodze porozumień i rozchodów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań[135].

[133] R.P. Krawczyk, *Uchwała budżetowa j.s.t. oraz jej ogłaszanie i obowiązywanie* [w:] *Finanse samorządowe 2008*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2008, s. 377; wyrok NSA z 11.05.2005 r., II GSK 47/05, ONSAiWSA 2006/1, poz. 29.
[134] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 764/11, LEX nr 1085580.
[135] K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, FK 2009, nr 4, s. 5-12.

Znaczenie uchwały budżetowej dla organizacji i funkcjonowania gminy oraz terminarz prac nad uchwałą budżetową określony w u.f.p. w pełni uzasadnia przyjęty na gruncie u.s.g. i rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących zmian granic standard co najmniej 5 miesięcznego *vacatio legis* rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. Pamiętać bowiem trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP kształtowanie ustroju terytorialnego musi uwzględniać postulat zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego których granic zmiana terytorialna dotyczy, zdolność do wykonywania zadań publicznych. Przeprowadzenie zmian granic musi w tym ujęciu uwzględniać zapewnienie operatywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, których granic zmiana dotyczy, w pierwszych miesiącach po jej wprowadzeniu, stąd też na prawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia tym jednostkom optymalnych warunków do dostosowania się do wprowadzanej zmiany, w szczególności w zakresie sfery planowania budżetowego, czemu służyć powinna odpowiednia do wprowadzanych zmian *vacatio legis*.

Dokonana zaskarżonymi przepisami rozporządzenia drastyczna ingerencja w dochody Gminy Kleszczów, od których zależy przyjęty w budżecie poziom i struktura wydatków, skutkowała nagłą, niespodziewaną dezaktualizacją wypracowanych już założeń budżetowych na 2022 r. oraz prognoz na kolejne lata. Postawienie Gminy w sytuacji konieczności przeformułowania wypracowanych wcześniej założeń do budżetu w bardzo krótkim czasie, nie pozwalającym na właściwą refleksję i wypracowanie rozwiązań możliwie optymalnych, stanowi wyraz szczególnej nielojalności państwa wobec Gminy i jej mieszkańców.

Rażąca niewspółmierność okresu *vacatio legis* zaskarżonych przepisów rozporządzenia do standardu konstytucyjnie wymaganego, wynika nie tylko z tego, że zostały one wydane na chwilę przed rozpoczęciem roku budżetowego, ale przede wszystkim z tego, że 3-dniowa *vacatio legis* jest nieodpowiednia **w świetle regulowanej rozporządzeniem materii i skutków prawnych wywołanych zaskarżonymi przepisami.**

Zgodnie z poczynionymi już uwagami w ramach omówienia treści i wykładni zaskarżonych przepisów rozporządzenia, przepisy te wywołały istotne skutki normatywne dla Gminy Kleszczów i jej organów, Gminy Bełchatów i jej organów, jak i mieszkańców obszaru objętego kwestionowaną zmianą terytorialną i innych podmiotów, których działalność jest prawnie związana z tym obszarem.

Przewidziana zaskarżonymi przepisami 3 dniowa *vacatio legis* nie pozwoliła ani gminom, których granice zostały zmienione, ani mieszkańcom

obszaru objętego zmianą terytorialną i podmiotom prowadzącym na nim działalność gospodarczą, dostosować swoich działań i interesów do wprowadzanych zmian normatywnych.

Okres 3 dniowej *vacatio legis* był niewątpliwie zbyt krótki na uwzględnienie skutków budżetowych wprowadzanej zmiany w zakresie poziomu dochodów i wydatków przez gminy, których granic ona dotyczyła, jak również był niewystarczający dla podjęcia działań dostosowawczych co do sposobu realizacji zadań publicznych w zmienionych granicach. Czas ten nie pozwolił żadnej z gmin, których granic zaskarżone przepisy dotyczą, na uaktualnienie aktów, programów i prowadzonych polityk do zmienionych uwarunkowań faktycznych. Nie pozwolił on także na przeprowadzenie ewidencji prowadzonych w Gminie Kleszczów spraw dotyczących obszaru objętego zmianą i przygotowania akt tych spraw celem ich przekazania do Gminy Bełchatów, tak by zachować ciągłość ich prowadzenia. Nie pozwolił on wreszcie na wypracowanie i zawarcie przez Gminę Kleszczów i Gminę Bełchatów jakiegokolwiek porozumienia co do sposobów i zasad kontynuowania świadczenia usług publicznych na obszarze objętym zmianą bezpośrednio po zmianie granic dla zachowania ich ciągłości (np. w zakresie zapewnienia odbioru odpadów, czy oświetlenia ulic), zasad kontynuowania lub przerwania wszczętych i niezakończonych procesów inwestycyjnych o strategicznym znaczeniu dla rozwoju tego obszaru np. drogi „przez wkop" skracającej dojazd z Bełchatowa na teren Kleszczowskich Stref Przemysłowych oraz 8-kilometrowego odcinka gazociągu średniego ciśnienia do strefy „Bogumiłów", czy zasad przekazania i rozliczenia mienia gminnego niezbędnego do realizacji zadań publicznym na włączonym do Gminy Bełchatów obszarze.

Okres 3 dni był także niewątpliwie zbyt krótki **dla mieszkańców obszaru objętego zmianą i przedsiębiorców prowadzących tam działalność** do zidentyfikowania skutków prawnych wprowadzonej zmiany z perspektywy ich sytuacji prawnej oraz podjęcia stosownych działań dostosowawczych. W odniesieniu do tych podmiotów doszło do licznych, trudno policzalnych, zmian ich praw i obowiązków wynikających z nowo obowiązującego ich prawa miejscowego w związku z wygaśnięciem z dniem 1 stycznia 2022 r. aktów prawa miejscowego uchwalonych przez organy Gminy Kleszczów i ich zastąpieniem aktami uchwalonymi przez organy Gminy Bełchatów.

Okres 3 dni był zdecydowanie za krótki by zapoznać się z całokształtem prawa miejscowego Gminy Bełchatów, które zaczęło wiązać bezwzględnie ww. podmioty z dniem 1 stycznia 2022 r.

Szczególnie jaskrawo okres 3 dniowej *vacatio legis* jawi się jako zbyt krótki uwzględniwszy fakt, że wśród zmian praw i obowiązków mieszkańców i przedsiębiorców wynikających z aktów prawa miejscowego, doszło również do zmian dotyczących ich **praw i obowiązków daninowych w zakresie podatków i opłat lokalnych.**

Ww. podmioty z dnia na dzień musiały zorientować się, jakie stawki podatkowe je obowiązują, czy przysługują im jakieś ulgi lub zwolnienia, czy potrzebne jest podjęcie jakichś działań dla zoptymalizowania sytuacji podatkowej.

3 dniowa *vacatio legis* przyjęta w zaskarżonych przepisach naruszała tym samym wypracowany zgodnie w orzecznictwie TK wymóg, by zmiany w sferze podatkowej były przeprowadzane na co najmniej miesiąc przed rozpoczęciem nowego roku podatkowego.

Słowem zakończenia, podkreślić trzeba, że określeniu 3 dniowej *vacatio legis* nie towarzyszyła żadna uzasadniona konstytucyjnie argumentacja, którą można by było uznać za podstawę do odstąpienia od wymaganego dla zmian terytorialnych standardu co najmniej 5 miesięcznej *vacatio legis,* czy chociażby od wymaganego u.o.a.n. standardu 14 dniowej *vacatio legis*.

Jak już kilkukrotnie w niniejszym wniosku podniesiono, materia zmian granic jednostek samorządu terytorialnego nie jest materią wymagającą pilnej interwencji prawodawcy tj. natychmiastowej reakcji na zachodzące zmiany w układzie więzi funkcjonalnych na danym terenie - bez podjęcia której wystąpi realne zagrożenie dóbr i wartości konstytucyjnych szczególnie chronionych (zdrowia lub życia ludzkiego, czy porządku i bezpieczeństwa publicznego). Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym stanowią odpowiedź na ewolucje uwarunkowań faktycznych w terenie i z całą pewnością nie wymagają działań natychmiastowych. Podobnie w przypadku zaskarżonych przepisów brak było podstaw do zagwarantowania pilności ich wejścia w życie.

Nawet gdyby uznać, że argumentacja dotycząca przesunięcia źródeł dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego jest konstytucyjnie uzasadniona (a z całą pewnością nie jest), to ciężko równocześnie wykazać, że sytuacja budżetowa Gminy Bełchatów była w tak katastrofalnym stanie, że wymagała natychmiastowego zwiększenia jej dochodów w drodze zmiany jej granic. Gmina Bełchatów była na moment wydania zaskarżonego rozporządzenia gminą o stabilnej sytuacji finansowej, plasującą się w czołówce najbardziej zasobnych gmin w regionie łódzkim z rocznym budżetem wynoszącym ponad 60 mln zł i dochodami z tytułu udziału w PIT na poziomie ok. 14 mln zł.

Przyjęcie kilkudniowej *vacatio legis* jawi się jako szczególnie nieuprawnione także wobec faktu określenia w zaskarżonym rozporządzeniu dłuższej *vacatio legis* w odniesieniu do drugiej z wprowadzanych tym rozporządzeniem zmiany terytorialnej tj. zmiany granic miasta na prawach powiatu Chełm przewidzianej w §2 zaskarżonego rozporządzenia, a która zgodnie z §3 ma dopiero wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Tym samym, w odniesieniu do tej zmiany Rada Ministrów przewidziała ponad roczny okres *vacatio legis.* Za zastosowaniem co najmniej analogicznej, jeśli nie dłuższej *vacatio legis* w odniesieniu do zmiany granic Gminy Kleszczów i Gminy Bełchatów, przemawiał fakt, że zmiana ta nie stanowiła zmiany zgodnej i nie została ona właściwie skonsultowana.

Warto odnotować także, że problem określenia w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. *vacatio legis* odpowiedniej długości został już *obiter dictum* dostrzeżony w orzecznictwie TK. W kilkukrotnie już przywoływanym wyroku TK z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17, Trybunał zwrócił uwagę, że kwestionowane przez wnioskodawcę rozporządzenie uchylające rozporządzenia o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka zostało wydane w dniu 28 grudnia 2015 r., a tym samym tuż przed planowanym wejściem w życie rozporządzenia o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka (czyli 1 stycznia 2016 r.). Takie działanie prawodawcze Rady Ministrów zostało przez Trybunał uznane za budzące uzasadnione wątpliwość konstytucyjne, co do jego zgodności z zasadą budowania zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Mając na względzie poczynione uwagi, stwierdzić trzeba kategorycznie, że zaskarżone przepisy §1 i 3 rozporządzenia są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP statuującą obowiązek określenia odpowiedniego *vacatio legis* dla wprowadzanych do porządku prawnego zmian normatywnych.

Ad. 3 lit. f) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na ustalenie granic gmin pomimo braku wystąpienia w sprawie lokalnego interesu publicznego (odmiennego od interesu własnego jednej z gmin objętych zmianą granic) lub ogólnokrajowego interesu publicznego, który uzasadniałaby naruszenie zasady stabilności granic gmin

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Treść i wykładnia §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1, scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 3 lit. e pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Wzorcami kontroli w ramach niniejszego zarzutu są normy konstytucyjne i ustawowe wyznaczające materialne przesłanki dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, których ziszczenie się warunkuje możliwość skorzystania przez Radę Ministrów z przysługującej jej kompetencji do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g.

Na gruncie konstytucyjnym warunki kształtowania ustroju terytorialnego wyznacza art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem:

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

Zacytowana regulacja z jednej strony konstruuje normatywną definicję zasadniczego podziału terytorialnego państwa, z drugiej określa z jej wykorzystaniem przesłanki kształtowania ustroju terytorialnego kraju.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się zgodnie, że głównym celem regulacji art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jest uniemożliwienie tworzenia „*przypadkowych*" jednostek terytorialnych[136], a także że na gruncie Konstytucji RP ingerencja w zastany podział terytorialny nie może być „*arbitralna*"[137].

Z zacytowanej regulacji konstytucyjnej wynika także, że stabilność stosunków terytorialnych nie ma w systemie prawa polskiego charakteru bezwzględnego[138]. Mogłoby to bowiem prowadzić do sytuacji petryfikowania podziału nawet w okolicznościach, które ze wszech miar uzasadniałyby dokonanie zmian. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „*Podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom*

[136] P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita", artykuł 16* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 8.
[137] Por. A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 28.
[138] Wyrok TK z 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 19.

dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury" [139]. Rewizja istniejącego podziału terytorialnego jest zatem dopuszczalna, ale wyłącznie z poszanowaniem warunków konstytucyjnych jej przeprowadzenia.

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

- pierwsza, dotycząca wyznaczonego różnymi więziami poczucia przynależności określonej wspólnoty do określonego obszaru.

- druga, dotycząca zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez struktury, na potrzeby których podział terytorialny jest tworzony.

Z uwagi na użycie przez ustrojodawcę w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP spójnika „*i*" łączącego obie wymienione grupy przesłanek, w piśmiennictwie wskazuje się, że dla podjęcia rozstrzygnięcia terytorialnego muszą zaistnieć przesłanki z obu tych grup, tj. musi występować przynajmniej jeden z rodzajów więzi świadczących o utożsamianiu się wspólnoty z określonym terytorium oraz wprowadzany ustrój terytorialny musi gwarantować zdolność do wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne, dla których jest on wyznaczany[140].

Obie grupy przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa pozostają przy tym ze sobą w związku funkcjonalnym i powinny być rozpatrywane łącznie[141].

Przesłanki materialnoprawne kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zostały częściowo powtórzone, częściowo natomiast rozwinięte w odniesieniu do zmiany polegającej na ustaleniu i zmianie granic gmin w art. 4 ust. 3 u.s.g., 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*".

---

[139] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

[140] A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis; Podobnie P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita", artykuł 16* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 8.

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

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

- dopełniono konstytucyjne przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju o **wymóg zapewnienia jednorodności (osadniczej i przestrzennej) terytoriów gmin**, których ustalenie lub zmiana granic dotyczy,

- przyjęto, że przy dokonywaniu zmian lub ustaleniu granic gmin uwzględnić należy **łącznie wszystkie rodzaje więzi** charakteryzujące związek obu gmin, których zmiana terytorialna dotyczy, z obszarem objętym tą zmianą - jako że ustawodawca użył w art. 4 ust. 3 u.s.g. spójnika „*i*", w przeciwieństwie do Konstytucji RP, która operuje w tym zakresie spójnikiem „*lub*".

Z art. 4 ust. 3 u.s.g. wynika zatem, że przy dokonywaniu zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym polegającej na zmianie lub ustaleniu granic gmin dyskrecjonalność Rady Ministrów jest silniej ograniczona, aniżeli przy dokonywaniu innych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

Podkreślić trzeba także, że przesłanki ustalania lub zmiany granic gmin z art. 4 ust. 3 u.s.g. stanowią z ustrojowego punktu widzenia - wytyczne do wydania rozporządzenia rządowego tj. cele, jakie ma ono osiągać w rozumieniu art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP[142], którymi organ prawodawczy jest bezwzględnie związany jako podstawą prawną wydawanego aktu (art. 7 Konstytucji RP). Tym samym, nie można przyjąć, że mają one wyłącznie charakter instrukcyjny[143], lecz przeciwnie uznać trzeba, że przysługuje im w pełni walor normatywny, a brak ich realizacji powinien stanowić podstawę do uznania niekonstytucyjności rozporządzenia terytorialnego[144].

Co kluczowe z perspektywy stawianego zarzutu, w toku interpretacji przesłanek dokonywania zmian w przebiegu granic gmin w doktrynie i orzecznictwie TK przyjęto, że służą one rekonstruowaniu kategorii lokalnego interesu publicznego uzasadniającego korektę terytorialną[145]. Z lokalnym interesem publicznym będziemy mieli zatem do czynienia wtenczas, gdy wspólnota gminna działająca w określonym układzie więzi społeczno-gospodarczo-kulturalnych nie

[142] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz. 85.
[143] Jak błędnie wskazują niektórzy przedstawiciele nauki np. A. Szewc, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* wyd. IV, 2012, dostępny w SIP LEX.
[144] Z uwagi na naruszenie przepisu art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.
[145] Zob. np. M. Mączyński, *Komentarz do art. art. 4-4f* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2013, dostępny w SIP LEX, wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz. 85.

może w sposób optymalny realizować spoczywających na niej zadań **z uwagi na jej powiązanie wspomnianymi więziami z terytorium pozostającym poza jej granicami**, przy równoczesnym stwierdzeniu, że terytorium to **związane jest tymi więziami z dotychczasową wspólnotą w stopniu istotnie słabszym**.

Z uwagi na to, że nadrzędnym celem zasadniczego podziału terytorialnego zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jest zapewnienie społeczności określonego terytorium zdolności do wykonywania zdecentralizowanych zadań publicznych, realizacja lokalnego interesu publicznego w ww. rozumieniu uzasadnia ingerencję w zastane stosunki terytorialne.

Podkreślić trzeba jednak, że zarówno w orzecznictwie TK, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego, uznano, że ingerencję w zastany przebieg granic pomiędzy gminami uzasadniać może także - lecz jedynie w wyjątkowych przypadkach - realizacja ogólnokrajowego interesu publicznego - który w przeciwieństwie do lokalnego interesu publicznego, nie jest warunkowany spełnieniem przesłanek dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, choć przesłanki te musi każdocześnie uwzględniać w możliwie największym stopniu.

W odniesieniu do kategorii ogólnokrajowego interesu publicznego w orzecznictwie wskazano, że rewizja przebiegu granic gmin z powołaniem się na ten interes możliwa jest w znacznie rzadszych przypadkach, aniżeli w sytuacji dokonywania zmian z powoływaniem się na lokalny interes publiczny[146]. Chodzi tu bowiem o sytuacje, w których **ustrój terytorialny ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całego państwa polskiego jako struktury unitarnej**, a nie jedynie o sytuacje mające znaczenie lokalne lub regionalne tj. dla samorządów, których zmiana terytorialna dotyczy. O wystąpieniu ogólnokrajowego interesu publicznego mogą w szczególności decydować wartości lub dobra konstytucyjne odnoszące się do państwa jako całości np. względy obronności lub względy bezpieczeństwa[147].

Realizacja ogólnokrajowego interesu publicznego może prowadzić do naruszenia wymogu optymalnego ukształtowania terytorialnego funkcjonowania wspólnot samorządowych, jednakże nie zwalnia to podmiotu dokonującego rewizji zasadniczego podziału terytorialnego z obowiązku uwzględnienia konstytucyjnych przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju, o których

[146] Zob. uzasadnienie zdania odrębnego sędzi TK Teresy Dębowskiej-Romanowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23.
[147] *Tamże;*

mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, i wyboru wariantu realizacji interesu ogólnokrajowego najpełniej spełniającego te przesłanki[148].

Przypadki dokonywania zmian terytorialnych z powołaniem się na realizację ogólnokrajowego interesu publicznego nie są w zasadzie spotykane w praktyce legislacyjnej rządu, poza nielicznymi, silnie umotywowanymi wyjątkami (np. dokonane w 1992 r. zbiorowe połącznie z urzędu przez Radę Ministrów tzw. gmin bliźniaczych).

W świetle uregulowań konstytucyjnych, przeprowadzenie zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami wymaga nie tylko wykazania ogólnokrajowego lub lokalnego interesu publicznego przemawiającego za jej dokonaniem i jego skonfrontowania z lokalnym interesem publicznym drugiej gminy, lecz również **wyważenia realizacji interesu mającego uzasadniać zmianę terytorialną z konstytucyjnie chronioną wartością, jaką jest stabilność granic gminy.**

Zasada stabilności granic gmin jest pochodną zasady samodzielności gmin i wynika z ustrojowego powiązania zasadniczego podziału terytorialnego z bytem konkretnych wspólnot samorządowych, na co wskazuje wprost art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „*Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.*”[149].

Każdorazowa ingerencja w zasadniczy podział terytorialny państwa, niezależnie od tego, czy służy realizacji lokalnego interesu publicznego, czy ogólnokrajowego interesu publicznego, stanowi – ze swej istoty – ingerencję w sferę funkcjonowania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym w przysługującą im na gruncie Konstytucji RP samodzielność realizowaną na oznaczonym obszarze podlegającą ochronie prawnej (art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Reasumując, **przyczyna wszczęcia postępowania o ustalenie granic gmin musi mieć znamiona interesu publicznego**, przy czym w odniesieniu do postępowań wszczynanych z urzędu chodzi zazwyczaj o ogólnokrajowy interes

[148] *Tamże;*

[149] Z regulacją art. 16 ust. 1 Konstytucji RP koresponduje bezpośrednio przepis art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym gminę stanowi wspólnota samorządowa odpowiedniego terytorium. Tym samym gmina stanowi korporacje terenową - terytorialny związek samorządowy. W doktrynie prawa administracyjnego ową dwoistość natury gminy opisuje się w ten sposób, że „*Wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium - substrat rzeczowy gminy*.”. Oba elementy wyznaczają ustrojowe znaczenie pojęcia „*gmina*” – por. B. Dolnicki, *Komentarz do art.1 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, dostępny w SIP LEX.

publiczny, w odniesieniu natomiast do postępowań wszczynanych na wniosek rada zainteresowanej gminy musi wykazać interes publiczny o lokalnym charakterze. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślił, że tylko interes publiczny „zakotwiczony" w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa – jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych[150].

Wyłącznie ogólnokrajowy albo lokalny interes publiczny nie są – jak już wskazano - wystarczającą podstawą do przeprowadzenia zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Konieczne jest bowiem jeszcze jego skonfrontowanie z lokalnym interesem publicznym gminy, której interes wskutek zmiany terytorialnej zostanie naruszony. Trybunał podkreślił, że ustawodawca nakłada na Radę Ministrów obowiązek, by kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa prowadziło zawsze do najlepszego z potencjalnie możliwych z punktu widzenia wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania[151]. W postępowaniu o ustalenie granic gmin chodzi zatem nie tylko o proste przeciwstawienie: wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest stabilizacja stosunków społeczno-terytorialnych kraju – publicznemu interesowi lokalnemu gminy inicjującej postępowanie, lub ogólnokrajowemu interesowi publicznemu, gdyż w grę wchodzi także trzeci czynnik – jest nim ochrona lokalnego interesu publicznego gminy, której terytorium ma ulec zmniejszeniu[152].

Zasada zaufania i zasada sprawiedliwości leżące u podstaw zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) wymagają bezwzględnie, by przy podejmowaniu tak decyzji stosowania, jak i decyzji stanowienia prawa, każdocześnie ważyć pozostające ze sobą w kolizji wartości i dobra konstytucyjne, tak by podjęta decyzja możliwie najpełniej odpowiadała aksjologii Konstytucji RP.

Trybunał podkreślił w swym orzecznictwie, że dla dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym nie wystarczy zatem jakikolwiek interes publiczny, ale „***dostatecznie silny**, by mimo potrzeby zachowania* […] *stabilności* [granic wyjaśn. Moje] *została dokonana zmiana*"[153] [podkreśl. Moje]. Również w doktrynie podkreślono, że w postępowaniu w zakresie przeprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym niezbędne jest występowanie odpowiedniego

[150] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. akt K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
[151] Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r sygn. K. 10/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 162, s. 863-864
[152] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. akt K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
[153] *Tamże;*

interesu publicznego przemawiającego za zmianą. Stanowi on bowiem konkurencję dla takich wartości konstytucyjnych, jak stabilność stosunków terytorialnych oraz samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Zmiana normatywna wprowadzana przepisami zaskarżonego rozporządzenia wbrew postanowieniom Konstytucji RP i wartościom, na jakich się ona opiera, nie znajduje umocowania w ogólnokrajowym lub lokalnym interesie publicznym.

Interes wskazany w uzasadnieniu projektu zaskarżonych przepisów, stanowiący dosłowne powtórzenie interesu wskazanego we wniosku Rady Gminy Bełchatów z 2019 r. o ustalenie granic pomiędzy Gminą Bełchatów a Gminą Kleszczów, nie nosi znamion ani ogólnokrajowego, ani lokalnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, którego wystąpienie jest warunkiem koniecznym dla przeprowadzenia w dalszej kolejności oceny, czy proponowana zmiana terytorialna jest zmianą konieczną i proporcjonalną z punktu widzenia wyważenia interesów obu gmin, których ma ona dotyczyć.

Interes stanowiący podstawę dokonania kwestionowanej zmiany terytorialnej stanowił wyłącznie faktyczny interes własny Gminy Bełchatów o naturze czysto fiskalnej przejawiający się w dążeniu do zwiększenia dochodów tej gminy z ewidentnym uszczerbkiem dla Gminy Kleszczów.

Z uwagi na fakt, że błędne zakwalifikowanie przez Radę Ministrów interesu faktycznego Gminy Bełchatów jako ogólnokrajowego lub lokalnego interesu publicznego wynika z przyjęcia przez Radę Ministrów błędnego rozumienia warunków i przesłanek ustalania granic gmin, a tym samym z błędnej wykładni obowiązujących przepisów prawa, uwzględnienie stawianego zarzutu mieści się w jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego jako sądu prawa. Nie można bowiem mówić o zgodności norm niższego rzędu (wyrażanych w rozporządzeniu) z normami wyższego rzędu (wyrażanych w ustawach i Konstytucji RP), w sytuacji gdy treść norm z drugiej grupy została przez organ wykonujący te normy błędnie odtworzona z obowiązujących przepisów.

Rozporządzenie terytorialne wydane w oparciu o rezultat wadliwej wykładni przepisów stanowiących jego podstawę wywołuje ze swej istoty wadliwe skutki normatywne.

Sednem podnoszonego problemu konstytucyjnego jest zatem to, czy Rada Ministrów właściwie uznała, że przesunięcie źródeł dochodów z jednej gminy do drugiej gminy w drodze zmiany ich granic może zostać uznane - w świetle Konstytucji RP i przepisów u.s.g. – za instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i idei sprawiedliwości społecznej, a tym samym za ogólnokrajowy lub lokalny interes publiczny, którego realizacja uzasadniała ingerencję w stabilność stosunków granicznych Gminy Kleszczów i Gminy Bełchatów.

W ocenie Wnioskodawcy za lokalny lub ogólnokrajowy interes publiczny nie można uznać dążenia do włączenia do terytorium gminy jednostkowego obszaru z terytorium gminy sąsiedniej z uwagi na chęć zwiększenia źródeł dochodów własnych gminy, której terytorium ulec ma powiększeniu. Zmiany w podziale terytorialnym w żadnym wypadku nie mogą być kwalifikowane jako instrument prawny dokonywania redystrybucji źródeł dochodów własnych pomiędzy gminy sąsiadujące.

W świetle Konstytucji RP zmiany granic gmin w żadnym wypadku nie mogą służyć celom fiskalnym lub politycznym. Żadne względy lokalne, czy ponadlokalne, nie mogą przemawiać za zabraniem jednej gminie znacznej części jej obszaru i „*darowaniem*" go drugiej, celem zapewnienia tamtej wzrostu wpływów z dochodów własnych.

Idea zrównoważonego rozwoju samorządów nie jest nazwaną wartością konstytucyjną. Można próbować ją jednak wywodzić z zasady sprawiedliwości społecznej stanowiącej podstawę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Zauważyć trzeba, że na gruncie Konstytucji RP sama kategoria zrównoważonego rozwoju nie jest łączona (tak jak czyni to Rada Ministrów i Gmina Bełchatów) z zapewnieniem równych warunków rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego. Zrównoważony rozwój na gruncie art. 5 Konstytucji RP rozumiany jest wzorem odpowiednich uregulowań międzynarodowych – jako nakaz równoważenia rozwoju gospodarczego, stanu środowiska naturalnego oraz rozwoju społecznego z uwzględnieniem potrzeb aktualnych i przyszłych pokoleń. Utożsamianie tak rozumianego zrównoważonego rozwoju z przenoszeniem źródeł dochodów publicznych pomiędzy samorządami nie jest uprawnione.

Niezależnie od wyżej poczynionych uwag terminologicznych, podnieść trzeba, że realizacja idei zrównoważonego rozwoju **samorządów** nie może – wbrew

przyjętej przez Radę Ministrów interpretacji - zostać zakwalifikowana **jako ogólnokrajowy interes publiczny** uzasadniający ingerencję państwową w zasadniczy podział terytorialny. Zmiana przebiegu granic pomiędzy konkretnymi gminami **odnosi się bowiem do pojedynczych gmin, a nie funkcjonowania państwa jako całości**. Nie wpływa ona na potencjał rozwojowy wszystkich samorządów w skali kraju (czy chociażby regionu), ani też na sytuację państwa polskiego jako takiego, **co odbiera jej charakter ogólnokrajowości.** Ewentualne przesunięcie dochodów pomiędzy gminami ma w takiej sytuacji wymiar wyłącznie lokalny, a nie ogólnokrajowy. Nie ma ona realnego znaczenia dla interesu państwa w ujęciu instytucjonalnym, czy narodu polskiego. Realizacja idei zrównoważonego rozwoju samorządów nie może zostać zakwalifikowana również jako lokalny interes publiczny, gdyż pod tym pojęciem nie można rozumieć jakiejkolwiek wartości lub dobra konstytucyjnego, **lecz wyłącznie stan, w którym spełnione są przesłanki z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.** Kategoria lokalnego interesu publicznego służy tym samym uzasadnieniu zmian terytorialnych, których celem jest utworzenie optymalnych warunków funkcjonowania wspólnot samorządowych w określonym układzie przestrzenno-funkcjonalnym z jednoczesnym poszanowaniem interesu publicznego obu gmin, których zmiana terytorialna ma dotyczyć

Za niemożnością uznania zmian terytorialnych za mechanizm, który może być wykorzystywany dla równoważenia dysproporcji w dochodach gmin, przemawia nadto fakt, że zdolność dochodowa określonego obszaru (nieruchomości) jest zmienna w czasie i nie gwarantuje równego i mierzalnego podziału dochodów publicznych pomiędzy gminami relatywizowanego do ich bieżącej sytuacji finansowej. Pomijając w tym miejscu fakt, że może być ona i bardzo często jest rezultatem aktywności inwestycyjnej konkretnej gminy i czynionych przezeń nakładów. Przyjęcie, że zdolność dochodowa nieruchomości może stanowić przesłankę kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju prowadziłoby do absurdalnego uznania konieczności uruchamiania każdocześnie postępowania terytorialnego w sytuacji, gdy na terenie jakiejś gminy zostałaby zrealizowana inwestycja znacząco poprawiająca jej sytuację finansową, celem oceny, czy dochody podatkowe z tej inwestycji nie powinny zostać przesunięte do którejś z gmin sąsiednich o gorszej sytuacji finansowej. Równocześnie, po upływie określonego czasu od funkcjonowania przeprowadzonej z omawianej przyczyny zmiany terytorialnej i znacznej poprawie sytuacji finansowej gminy będącej jej beneficjentem, rozważyć należałoby dokonanie „*zwrotnej*" zmiany terytorialnej lub też przyłączenia tego terytorium do innej z gmin sąsiednich celem poprawy jej

sytuacji finansowej. Taki mechanizm przeczy w sposób ewidentny konstytucyjnemu nakazowi postrzegania terytorium gminnego przez pryzmat jego związków ze wspólnotą mieszkańców, na rzecz traktowania go jako obszaru o określonej zdolności fiskalnej.

Podkreślić trzeba stanowczo, że realizacji idei zrównoważonego rozwoju samorządów w zakresie ich sytuacji finansowej służą w systemie prawa polskiego inne, aniżeli zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, ogólnopaństwowe mechanizmy wyrównawcze związane z redystrybucją dochodów publicznych - w szczególności system obowiązkowych wpłat części dochodów przez gminy na poczet części wyrównawczej subwencji ogólnej (tzw. janosikowe). Ewentualna, negatywna ocena skuteczności tych mechanizmów nie może uzasadniać szukania rozwiązań doraźnych prowadzących do pokrzywdzenia konkretnej gminy pod pozorem realizacji zasady sprawiedliwości. Taka ocena uzasadniać może co najwyżej podjęcie prac prawodawczych celem wypracowania rozwiązań prawnych służących naprawie stwierdzonych wad ww. mechanizmów.

Wskazać należy także, że przepisom prawa polskiego nie są obce – obok ogólnych mechanizmów niwelowania niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów- rozwiązania redystrybuowania wysokich dochodów podatkowych z określonych inwestycji pomiędzy sąsiednie gminy. Takie rozwiązanie przewiduje tzw. specustawa jądrowa[154], w której nałożono na gminę, na terenie której zlokalizowana jest elektrownia jądrowa lub jej część, obowiązek uiszczenia na rzecz gmin z nią graniczących opłaty w wysokości równej 50% podatku od nieruchomości uiszczonego przez podatników tego podatku od elektrowni jądrowej lub jej części dla której wydano pozwolenie na użytkowanie zgodnie z odrębnymi przepisami (art. 50 specustawy jądrowej).

Podkreślić trzeba także, że wszelkie instrumenty „przesuwania" dochodów (ich źródeł) pomiędzy samorządami stanowią odstępstwo od konstytucyjnej zasady że wyposażanie samorządu w dochody adekwatne do spoczywających nań zadań publicznych **następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych** (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP).

Reasumując, interes uznany przez Radę Ministrów za interes legitymujący ją do wydania zaskarżonych przepisów rozporządzenia nie stanowił ogólnokrajowego ani lokalnego interesu publicznego. Wykorzystanie narracji

[154] Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537).

solidarnościowej, dla realizacji partykularnego celu fiskalnego jednej gminy, jest głęboko krzywdzące nie tylko dla Gminy Kleszczów, ale również pozostałych samorządów regionu, które – co należy z całą dosadnością podkreślić - wyraziły zdecydowany sprzeciw względem przyłączenia części Gminy Kleszczów do Gminy Bełchatów, uznając, ze współpraca z Gminą Kleszczów przyczynia się skutecznie do wyrównania potencjału rozwojowego całego regionu.

Brak możliwości zidentyfikowania interesu, który przemawiałby za przeprowadzeniem zmiany przebiegu granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów czyni podjętą przez Radę Ministrów decyzję legislacyjną aktem arbitralnym, rażąco urągającą konstytucyjnym zasadom kształtowania ustroju terytorialnego.

Skoro bowiem podstawą dla przeprowadzenia zmiany normatywnej wprowadzanej zaskarżanymi przepisami rozporządzenia nie była optymalizacja struktur terytorialnych z powołaniem się na wieloletnie procesy o charakterze gospodarczym, społecznym lub kulturowym świadczące o zacieśniających się związkach gminy, której terytorium ma zostać powiększone, z obszarem obejmowanym zmianą terytorialną, lecz ogólnokrajowy interes publiczny, a interes wskazany przez Radę Ministrów jako uzasadnienie podjętej przezeń decyzji legislacyjnej nie może zostać jako taki zakwalifikowany, to zaskarżone przepisy zostały wydane bez podstawy prawnej rażąco naruszając wskazane wzorce konstytucyjne i ustawowe.

Ad. 3 lit. g) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na niezrealizowanie ustawowo określonych wytycznych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Treść i wykładnia §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1, scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 3 lit. e pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Przedstawiona w ramach omówienia zarzutu 3 lit. f treść i wykładnia przepisów art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorców kontroli merytorycznej rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin pozostaje aktualna na gruncie niniejszego zarzutu.

W ramach niniejszego zarzutu istotny jest jednakże wyprowadzony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z ww. regulacji obowiązek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa w sposób prowadzący do najlepszego z potencjalnie możliwych układów terytorialnych oraz obowiązek ważenia interesu przemawiającego za przeprowadzeniem zmiany terytorialnej z lokalnym interesem publicznym gminy, której granice mają zostać naruszone.

Realizacja ogólnokrajowego interesu publicznego nie zwalnia podmiotu dokonującego rewizji zasadniczego podziału terytorialnego kraju z obowiązku ustalenia i uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji legislacyjnej w przedmiocie dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym konstytucyjnych przesłanek kształtowania ustroju terytorialnego kraju, o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, a precyzowanych w art. 4 ust. 3 u.s.g. Wskazane przepisy są w tym zakresie kategoryczne – kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego musi zawsze – bez względu na charakter, zakres i tryb dokonywania zmiany terytorialnej - uwzględniać nakaz optymalizacji stosunków terytorialnych według ściśle określonych kryteriów.

Z regulacji rangi konstytucyjnej i ustawowej wynika jednoznacznie, że wszelkie zmiany terytorialne muszą uwzględniać zastany stan faktyczny i prawny na obszarze, który stanowić ma przedmiot tej zmiany służąc realizacji ściśle określonych celów.

Rada Ministrów ma zatem obowiązek ustalić stopień spełnienia przesłanek kształtowania ustroju terytorialnego w odniesieniu do planowanej do przeprowadzenia zmiany terytorialnej także w razie wszczęcia procedury terytorialnej z urzędu oraz ocenić, czy i w jakim stopniu ogólnokrajowy interes publiczny, który uzasadniać ma przeprowadzenie zmiany terytorialnej, służy optymalizacji stosunków terytorialnych, a następnie, czy wobec dokonanych ustaleń można przypisać temu interesowi pierwszeństwo nad zasadą ochrony stabilności granic gmin.

Treść i uzasadnienie zarzutu

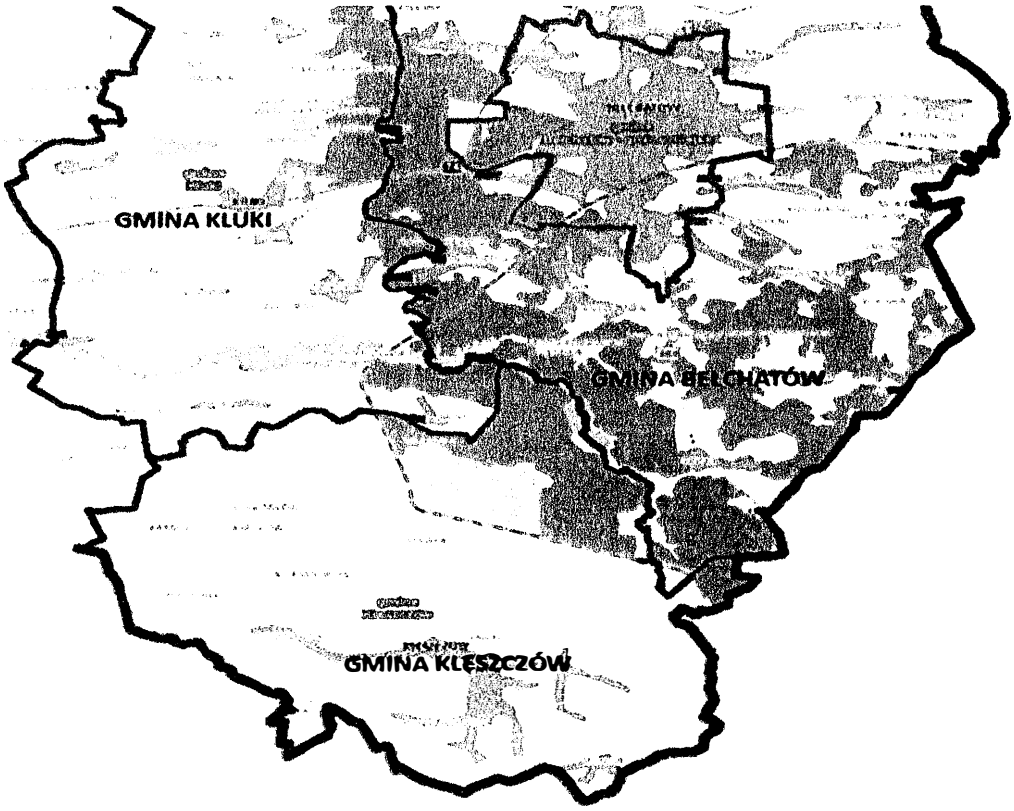
Istotą niniejszego zarzutu jest brak uwzględnienia przez Radę Ministrów przy wydawaniu zaskarżonych przepisów lokalnego interesu publicznego Gminy Kleszczów w postaci tożsamości i spójności terytorialnej tej gminy wynikającej z wieloletnich procesów o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, a który jednoznacznie przemawia (przemawiał) za nieprzeprowadzaniem zmiany przebiegu granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów.

W orzecznictwie TK przyjęto, że co prawda sąd konstytucyjny nie jest umocowany do oceny sfery faktów, jednakże w sytuacji gdy okoliczności faktyczne w sposób oczywisty przesądzają o złamaniu materialnych kryteriów z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 u.s.g., mogą one doprowadzić do obalenia domniemania legalności rozporządzenia wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.[155], tym bardziej gdy uzasadnienie kwestionowanych przepisów nie potwierdza tego, czy okoliczności te zostały wzięte należycie pod uwagę przez Radę Ministrów przy podejmowaniu decyzji legislacyjnej. Z taką sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia na gruncie niniejszej sprawy.

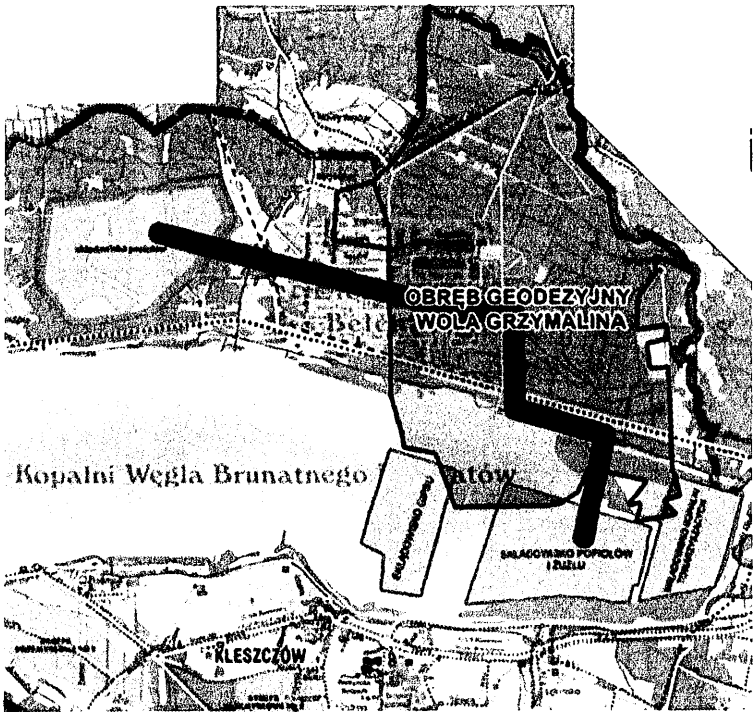
Związki funkcjonalne obu ww. gmin z obszarem włączonym do Gminy Bełchatów przemawiały **w sposób bezsprzeczny** za jego pozostawieniem w granicach Gminy Kleszczów.

Obszar włączony do Gminy Bełchatów to obszar, na którym zlokalizowana jest Elektrownia Bełchatów, a który tworzył (a właściwie tworzy nadal) funkcjonalnie powiązany układ przestrzenny z terenami Gminy Kleszczów, w szczególności z obszarem, na którym zlokalizowana jest Kopalnia Bełchatów, a także z obszarem, na którym zlokalizowane jest składowisko popiołów Lubień stanowiąc **łącznie zwarty przestrzenie kompleks gospodarczy**. Gmina Bełchatów nie była i nie jest (w części sprzed zmiany granic) przestrzennie powiązana z obszarem włączonym w jej granice, lecz przeciwnie pozostaje od niego **oddzielona naturalną granicą**, którą tworzy rozległy kompleks leśny i płynąca granicą obu gmin rzeka Widawka, która na długości ponad 7 km oddziela obie gminy. – co prezentuje poniższa grafika:

[155] Wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt U 3/00, OTK 2000, nr 8, poz. 293.



Obszar włączony w granice Gminy Bełchatów pozostał przy tym w istotnym stopniu zależny od infrastruktury pozostawionej w granicach Gminy Kleszczów, w szczególności od instalacji odpopielania i składowiska popiołu zapewniającego unieszkodliwianie odpadów z Elektrowni Bełchatów. Zmiana przebiegu granic gmin spowodowała przy tym rozczłonkowanie części instalacji, służących celom produkcyjnym Elektrowni Bełchatów. Sieć rurociągów i pomp, służących do transportowania odpadów paleniskowych w znacznej części pozostaje bowiem poza obrębem Wola Grzymalina, co obrazuje poniższa grafika:



Przeprowadzona zmiana terytorialna doprowadziła w konsekwencji do mechanicznego, a przy tym pozornego podzielenia zwartego obszaru gospodarczego – prowadząc do **poważnej dysfunkcjonalności istniejącego kompleksu**, co świadczy jednoznacznie (bez konieczności dodatkowego dowodzenia) o naruszeniu przy wydawaniu zaskarżonych przepisów **wymogu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju w sposób gwarantujący jednorodność przestrzenną gmin i uwzględniający istniejące funkcjonalne więzi gospodarcze w terenie obejmowanym zmianą terytorialną**.

Obszar, na którym zlokalizowana jest Elektrownia Bełchatów tworzy nadal funkcjonalnie powiązany układ przestrzenny z nieobjętymi zmianą terytorialną obszarami Gminy Kleszczów, w szczególności z obszarem na którym zlokalizowana jest Kopalnia Bełchatów, a także z obszarem, na którym zlokalizowane jest składowisko popiołów Lubień.

Elektrownia jest głównym odbiorcą węgla wydobywanego z Kopalni Bełchatów. Jej funkcjonowania nie można zatem postrzegać w oderwaniu od funkcjonowania obszaru samej Kopalni. Pomimo odrębności podmiotów gospodarczych prowadzących elektrownię i kopalnię – ich działalność służy wspólnemu celowi gospodarczemu, jakim jest wykorzystanie surowców naturalnych na potrzeby energetyczne. Wskazane zależności świadczą o silnych związkach gospodarczych pomiędzy Elektrownią a Kopalnią **mającymi również**

swój wymiar przestrzenny m.in. poprzez układy przenośników taśmowych transportujących urobek z odkrywek do Elektrowni.

Analogiczne wnioski odnoszą się do sąsiedztwa Elektrowni z liczącym blisko 550 ha składowiskiem Lubień, na którym dochodzi m.in. do zagospodarowania popiołów z procesów produkcyjnych dokonywanych w Elektrowni. Corocznie na wspomniane składowisko trafia kilka milionów ton odpadów, a wysokość ich składowania przekracza już 200 m. Zmiana granic gmin dokonana zaskarżonymi przepisami w żaden sposób tych związków nie przerwała.

Bliskie sąsiedztwo trzech powiązanych ze sobą obiektów – Elektrowni, Kopalni i Składowiska - istotnych z punktu widzenia różnych etapów procesów gospodarczych związanych z wykorzystaniem energetycznym węgla brunatnego przesądza, że **tworzą one zwarty przestrzenie kompleks gospodarczy, który został przez zaskarżone przepisy w sposób sztuczny podzielony.**

Nie ulega wątpliwości, że składowisko Lubień nie powstałoby na terenie Gminy Kleszczów, gdyby nie sąsiedztwo Elektrowni. Lokalizacja składowiska w bliskiej odległości od Elektrowni Bełchatów, podobnie jak w przypadku lokalizacji Elektrowni w pobliżu Kopalni, wynikała z określonych uwarunkowań ekonomicznych, logistycznych i środowiskowych i była niezbędna do prowadzenia spójnej polityki energetycznej z wykorzystaniem wszystkich trzech komponentów kompleksu.

Na terenie Gminy Bełchatów brak jest obiektów i infrastruktury, które mogłyby zapewnić obsługę procesów gospodarczych realizowanych w Elektrowni oraz w innych obiektach przemysłowych tworzących strefę przemysłową w Rogowcu. Obszar włączony w granice Gminy Bełchatów pozostaje zatem zależny od obiektów i infrastruktury pozostawionych w granicach Gminy Kleszczów. **W sensie funkcjonalnym obszar ten nadal funkcjonuje tak jak gdyby był częścią Gminy Kleszczów.**

Pominięcie ww. zależności przez Radę Ministrów doprowadziło w konsekwencji do poważnej niekoherencji stosunków przestrzennych w obszarze funkcjonalnym kompleksu górniczo-energetycznego.

Funkcjonowanie na terenie Gminy Kleszczów Elektrowni Bełchatów w sposób zasadniczy **zaważyło na jej obecnym układzie przestrzennym i osadniczym oraz przyjmowanych i od wielu lat konsekwentnie realizowanych kierunkach rozwoju Gminy.** Nawiązując do nomenklatury konstytucyjnej, uznać należy, że lokalizacja Elektrowni na terenie Gminy zaważyła na wieloletnich

procesach społeczno-gospodarczo-przestrzennych świadczących o aktualnej tożsamości Gminy i wyznaczających kierunki jej dalszego rozwoju.

Wpływ funkcjonowania Elektrowni na strukturę przestrzenną i osadniczą Gminy Kleszczów na przestrzeni ostatnich kilkudziesięcioleci był zasadniczy. Elektrownia rozpoczęła swą działalność w latach 70. ubiegłego wieku. Z uwagi na znacznie słabiej rozwiniętą wtenczas wiedzę techniczną i bardziej ograniczony dostęp do nowoczesnych rozwiązań technologicznych stosowanych w krajach „świata zachodniego" jedynym sposobem zmniejszenia uciążliwości Elektrowni na otoczenie było wtenczas rozrzedzanie emitowanych przez nią zanieczyszczeń, co skutkowało dużym wpływem środowiskowym Elektrowni na otaczającą ją tereny w pierwszych kilkudziesięciu latach jej funkcjonowania, odczuwalnych przez mieszkańców Gminy do dnia dzisiejszego.

Do podstawowych konsekwencji wieloletniego funkcjonowania w Gminie Kleszczów Elektrowni Bełchatów zaliczyć należy, w szczególności:

- utratę terenów rolniczych i leśnych (wyłączenie aż 1/3 powierzchni gminy z produkcji rolnej i wykorzystania gospodarczego),

- zmianę struktury osadniczej gminy,

- obniżenie walorów krajobrazowych wielkopowierzchniowego obszaru z uwagi na fakt, że obiekty składające się na kompleks elektrowni wykazują cechy dominanty przestrzennej,

- zmniejszenie możliwości rekreacyjnego wykorzystania części obszarów,

- zmniejszenie dostępu do wody dla potrzeb konsumpcyjnych z uwagi na jej wykorzystywanie na cele technologiczne,

- zanieczyszczenie powietrza i związane z nim pogorszenie warunków bytowych miejscowej ludności,

- zubożenie różnorodności fauny i flory[156].

Lokalizacja Elektrowni Bełchatów w części północnej Gminy Kleszczów w latach 70. ubiegłego wieku przesądziła bezdyskusyjnie o kierunkach zagospodarowania tych terenów, dla których Gmina musiała wypracować kierunki

[156] Por. *Działalność proekologiczna na przykładzie Elektrowni Bełchatów SA,* Zeszyty Naukowe Poitechniki Śląskiej 2005, Seria Organizacja i Zarządzenie z. 27, s. 44.

odpowiadające uwarunkowaniom gospodarczym i środowiskowym jej funkcjonowania, a także o kierunkach zagospodarowania innych terenów Gminy, gdzie możliwa była realizacja funkcji wykluczonych na terenach znajdujących się w sąsiedztwie Elektrowni.

Na konieczność dostosowania struktury przestrzennej Gminy do funkcjonowania na jej terytorium działalności wydobywczo-energetycznej kluczowe znaczenie miała naturalnie również lokalizacja w jej centralnym pasie Kopalni Bełchatów. Z uwagi na wspomniane już powiązania gospodarcze Kopalni i Elektrowni, konieczne było takie zorganizowane przestrzeni w Gminie, by ich działalność mogła być realizowana w oczekiwanych warunkach koherencji.

Konsekwencją, wieloletniego współfunkcjonowania na terenie Gminy Kleszczów Kopalni i Elektrowni są w szczególności:

- duże rozproszenie ludności gminy przy niskiej gęstości zaludnienia, które wymagają wzmożonych nakładów finansowych na realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej (np. skutkuje ono wyższymi cenami jednostkowymi za obsługę wodociągów i kanalizacji),

- niekorzystne zjawiska środowiskowe, takie jak: obniżenie poziomu wód gruntowych i powstanie leja depresyjnego, osiadanie powierzchni ziemi na skutek odwodnienia, usychanie roślinności, pylenie i hałas, występowanie wstrząsów sejsmicznych, zapylenie popiołem ze składowisk umieszczonych w zwałowisku wewnętrznym kopalni odkrywkowej, które również wymagają ponadstandardowych nakładów finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, przyrody, gospodarki wodnej i ochrony zdrowia ludzkiego.

W aspekcie historycznym, szczególnie dotkliwe dla funkcjonowania Gminy były niewątpliwie procesy demograficzne związane z funkcjonowaniem na jej obszarze Elektrowni i Kopalni. Od momentu uruchomienia na terenie Gminy kompleksu wydobywczo-energetycznego liczba ludności Gminy stopniowo spadała. Z mapy gminy znikały kolejne miejscowości: Piaski, Wola Grzymalina, Kuców, Faustynów, Folwark, znaczna część Rogowca. Po roku 2000 wysiedlone zostały dwie kolejne miejscowości - Karolów i Bogumiłów - położone w sąsiedztwie pierwszego ze składowisk popiołów, użytkowanych przez Elektrownię Bełchatów.

Gmina Kleszczów przez lata podejmowała szereg działań przeciwdziałających wyludnieniu jej terytorium tworząc infrastrukturę rekompensującą mieszkańcom negatywne oddziaływanie na warunki bytowe

zlokalizowanego w jej granicach kompleksu wydobywczo-paliwowego. Gmina poczyniła ponadstandardowe w skali kraju nakłady na sieć wodociągową i kanalizacyjną, sieć telekomunikacyjną, infrastrukturę drogową, programy oświatowe i społeczne. Aktywność ta przyniosła z czasem wymierne efekty w postaci stopniowego wzrostu liczby mieszkańców gminy notowanym od 1995 r. Obecnie liczba mieszkańców Gminy Kleszczów wynosi ponad 6 tysięcy. Podkreślić jednak trzeba, że z uwagi na fakt, że terytorium Gminy Kleszczów przedzielone jest w części centralnej wielkopowierzchniową odkrywką wyrobiska Pola Bełchatów, zajmującej wraz z terenami użytkowanymi gospodarczo przez Kopalnię, prawie 30% Gminy, jej cechą charakterystyczną jest - nieporównywalne z innymi gminami w kraju - rozproszenie sieci osadniczej, które, jak już wspomniano, generuje znacznie wyższe koszty w zakresie obsługi mieszkańców, aniżeli w gminach o równomiernie lub względnie równomiernie rozmieszczonej zabudowie mieszkaniowej.

W związku z funkcjonowaniem w Gminie Kleszczów kompleksu przemysłowo-energetycznego jej władze podejmowały szereg działań mających na celu stworzenie warunków przyjaznych inwestycjom gospodarczym m.in. celem stworzenia zaplecza kadrowego dla przemysłu zorganizowano w sposób kierunkowy system oświaty w Gminie, w tym utworzono Technikum Nowoczesnych Technologii kształcące techników mechatroników, jak również automatyków.

Gmina Kleszczów poczyniła również znaczne nakłady inwestycyjne na zapewnienie dla funkcjonującego w jej obrębie obszaru przemysłowo-usługowego adekwatnej infrastruktury komunalnej m.in. udzieliła dotacji w kwocie 1 mln zł na remont 2,3 kilometrowego odcinka drogi powiatowej Nr 1902E prowadzącego od miejscowości Słok Młyn na zaplecze Elektrowni Bełchatów oraz dokonała modernizacji dróg dojazdowych do terenów bocznicy kolejowej w Rogowcu.

Wyżej wskazane procesy historyczne, potwierdzają, że zlokalizowanie na terenie Gminy obszaru Elektrowni Bełchatów **w sposób trwały** ukształtowało układ osadniczy i przestrzenny Gminy Kleszczów, wyznaczyło kierunki rozwoju Gminy oraz zaważyło na wykształceniu silnych powiązań społeczno-gospodarczych wspólnoty gminnej z obszarem Elektrowni, a z czasem również z tworzonym wokół niej obszarem przemysłowym z sektorów pokrewnych do działalności Elektrowni.

Brak uwzględnienia przy podejmowaniu zaskarżonych przepisów ww. więzi funkcjonalnych łączących obszar włączony do Gminy Bełchatów z Gminą

Kleszczów stanowi o rażącym naruszeniu przez Radę Ministrów obowiązku kształtowania ustroju terytorialnego z poszanowaniem wskazanych więzi.

Odłączenie od Gminy Kleszczów obszaru, na którym zlokalizowana jest gminna strefa przemysłowa wraz z Elektrownią, zostało przeprowadzone również **w sposób całkowicie pomijający istotny wpływ tej decyzji legislacyjnej na zdolność wykonywania zadań publicznych przez Gminę Kleszczów.** Gmina utraciła istotną, stałą część swoich dochodów podatkowych **bez równoczesnej zmiany zakresu spoczywających na niej zadań publicznych**, które z uwagi na jej specyfikę rodzą – jak już wskazano - ponadstandardowe w skali kraju potrzeby budżetowe.

W świetle przepisów Konstytucji RP, skutków utraty źródeł dochodów własnych przez gminę, której terytorium ulega pomniejszeniu, **nie można rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat jej bieżącej sytuacji finansowej,** lecz zmian w zakresie spoczywających na niej zadań, nie tylko tych, które zmiana terytorialna bezpośrednio wywołuje, ale także tych, które prognozowane są w przyszłości i wymagają zapewnienia gminie, której terytorium podlega zmniejszeniu, adekwatnej do nich zdolności ich realizacji, czego Rada Ministrów wydając zaskarżone przepisy również nie uczyniła.

Gmina Kleszczów nadal odpowiada za zadania związane z obsługą obszaru włączonego do Gminy Bełchatów oraz za zadania związane z redukcją jego uciążliwości środowiskowych.

Nie bez znaczenia dla oceny dokonanej zmiany terytorialnej pozostaje także fakt, że w niedalekiej przyszłości, wpływy budżetowe związane ze zlokalizowaniem na terenie Gminy Kleszczów odkrywki węgla brunatnego będą drastycznie spadać w związku z wyeksploatowaniem złóż kopalin. Oznaczać to będzie konieczność **przeznaczenia dodatkowych środków budżetowych** na działania związane z rekultywacją pokopalnianych terenów i ze zwalczaniem nieuchronnego bezrobocia w Gminie, przy niezmienionych wysokich kosztach bieżącego zaspakajania zbiorowych potrzeb mieszkańców wynikających z silnie rozproszonej struktury osadniczej. **Zabezpieczeniu finansowemu Gminy przed tymi zjawiskami służyć miał konsekwentnie realizowany od lat przez jej władze program rozwoju stref przemysłowych**, spośród których najbardziej zainwestowaną w efekcie wieloletnich, usilnych i skutecznych starań Gminy, odłączono od niej dla poprawienia bieżącej sytuacji finansowej gminy sąsiedniej.

Reasumując, struktura przestrzenna Gminy Kleszczów przed dokonaną zmianą gwarantowała jej optymalną zdolność do realizowania przez nią zadań

publicznych, zwłaszcza wobec wyzwań, jakie stoją przed Gminą w perspektywie najbliższych kilkunastu lat związanych z wygaszeniem działalności Kopalni Bełchatów.

Mając na względzie wyżej poczynione uwagi, dokonana zaskarżonymi przepisami zmiana terytorialna stoi w sposób oczywisty w opozycji do konstytucyjnego warunku dokonywania zmian terytorialnych w sposób, który ma zapewniać obu gminom, których zmiana dotyczy, optymalną **do uwarunkowań lokalnych** zdolność wykonywania przez nie zadań publicznych z poszanowaniem więzi funkcjonalnych o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, występujących w terenie.

Ad. 3 lit. h) zarzut niezgodności §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1 z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady samodzielności gminy polegające na dokonaniu zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami w sytuacji braku spełnienia przesłanek celowości, niezbędności i proporcjonalności takiego naruszenia

Treść i wykładnia §1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia

Treść i wykładnia §1 rozporządzenia oraz jego §3, w zakresie w jakim odnosi się do wejścia w życie §1, scharakteryzowane w ramach omówienia uzasadnienia zarzutu 3 lit. e pozostają w pełni aktualne na gruncie niniejszego zarzutu wobec czego nie wymagają powtórzenia.

Wzorce kontroli

Zgodnie z uwagami poczynionymi w ramach poprzednich zarzutów (w szczególności w ramach zarzutu 3 lit. f), zasadniczy podział terytorialny państwa jest w systemie prawa polskiego powiązany konstytucyjnie z pozycją ustrojową jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że każdorazowa ingerencja w zasadniczy podział terytorialny państwa musi być – ze swej istoty – ingerencją w sferę funkcjonowania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym w przysługującą im na gruncie Konstytucji RP samodzielność podlegającą ochronie prawnej.

Zasadę ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego rozumianej jako zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego zdolności

wykonywania zdecentralizowanych zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), wyraża w polskim porządku prawnym art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym:

> „*Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej*."

Potrzeba gwarancji ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika z tego, że w istotę samodzielności wpisana jest immanentnie, by nie powiedzieć definicyjnie, niezależność od innych pionów i segmentów władzy publicznej[157], z której wynikają określone konstytucyjnie ograniczenia i zakazy ingerowania w sferę organizacji i funkcjonowania wspólnot samorządowych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że każde naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi spełniać łącznie trzy warunki materialne:

- **niezbędności** oznaczającej **obiektywnie stwierdzalną konieczność** ingerencji ustawowej,

- **celowości** oznaczającej realizację wartości lub dobra konstytucyjnego innej niż wartość lub dobro naruszane, któremu można **przypisać pierwszeństwo** przed wartością lub dobrem naruszanym,

- **proporcjonalności** oznaczającej dobór środków **adekwatnych** do realizowanego celu[158].

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

---

[157] Zob. np. orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; postanowienie TK z dnia 13 stycznia 1998 r., sygn. akt U 2/97, OTK 1998, nr 1, poz. 4.

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

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

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

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

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

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

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

Formułowana w ramach niniejszego zarzutu interpretacja art. 165 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą dokonywanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym musi spełniać warunki celowości, niezbędności i proporcjonalności, znajduje także swoje uzasadnienie aksjologiczne w Preambule Konstytucji RP, w której wyrażona została zasada pomocniczości jako jedno z praw podstawowych państwa polskiego. Zasada pomocniczości sprowadza się m.in. do obowiązku skierowanego do władz państwa, aby te powstrzymały się od **nieuzasadnionej ingerencji** w funkcjonowanie mniejszych wspólnot[159]. W konsekwencji, za uzasadnioną uznać należy taką interpretację przepisów regulujących zmianę zasadniczego podziału terytorialnego, która prowadziłaby do możliwie szerokiego poszanowania integralności już istniejących wspólnot samorządowych.

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

a) czy cel ingerencji jest odpowiednio uzasadniony,

b) czy są one niezbędne dla ochrony interesu publicznego oraz

c) czy związane z nimi ciężary są proporcjonalne do spodziewanych efektów.

Treść i uzasadnienie zarzutu

Z uwagi na brak wystąpienia przy wprowadzeniu do obrotu prawnego zaskarżonych przepisów rozporządzenia ogólnokrajowego albo lokalnego interesu publicznego, który legitymowałby dokonaną nimi zmianę granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów (o czym była szerzej mowa w ramach omówienia zarzutu 3 lit. f) oraz z uwagi na fakt, że dotychczasowy ustrój terytorialny obu gmin służył niewątpliwie w lepszym stopniu realizacji przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju aniżeli ze swej istoty „sztuczny" przebieg granic pomiędzy ww. gminami wprowadzony zaskarżonymi przepisami (o czym była szerzej mowa w ramach omówienia zarzutu 3 lit. g), uznać trzeba, że

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

zaskarżone przepisy naruszają zasadę samodzielności gminy z uwagi na brak spełnienia warunków celowości, niezbędności i proporcjonalności ingerencji w integralność terytorialną Gminy Kleszczów.

Rozwijając powyższe wskazać ponownie należy, że dokonywana przepisami zaskarżonego rozporządzenia ingerencja w stabilność granic i samodzielność Gminy Kleszczów nie jest uzasadniona celem znajdującym oparcie w dobrach i wartościach konstytucyjnych jako że interes leżący u jej podstaw nie stanowi ogólnokrajowego albo lokalnego interesu publicznego legitymującego dokonaną nimi zmianę granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów. Zrównoważony rozwój oraz sprawiedliwość społeczna nie mogą być osiągane poprzez przesuwanie w drodze zmian terytorialnych źródeł dochodów podatkowych pomiędzy gminami. Zwiększenie wpływów podatkowych jednej gminy kosztem zmniejszenia wpływów podatkowych drugiej gminy, realizacji ww. wartości z całą pewnością nie służy, tym bardziej w sytuacji gdy dochody te lub ich część są wynikiem aktywności inwestycyjnej gminy (poczynionych przez nią nakładów), z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie w związku z tym, że wysoki stopień zainwestowania obszaru włączonego do Gminy Bełchatów jest skutkiem konsekwentnej, wieloletniej, prorozwojej polityki Gminy Kleszczów (utworzenia w gminie stref przemysłowych i wyposażenia ich w ponadstandardową, atrakcyjną dla inwestorów, infrastrukturę). Cel ingerencji w samodzielność Gminy Kleszczów nie jest zatem normatywnie uzasadniony w rozumieniu testu dopuszczalności ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonanie kwestionowanej zaskarżonymi przepisami rozporządzenia zmiany przebiegu granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów nie nosi również znamion niezbędności ingerencji w samodzielność pierwszej z wymienionych gmin.

Wyrównywaniu nierówności w szansach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego służą inne, aniżeli zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, instrumenty prawne. Wzmocnienie potencjału rozwojowego Gminy Bełchatów mogło zostać zrealizowane na wiele różnych sposobów – poprzez działania własne tej Gminy nakierunkowane na rozwój, wsparcie instytucji publicznych w procesach inwestycyjnych z wykorzystaniem finansowania zewnętrznego, czy silniejsze współdziałanie tej Gminy z gminami sąsiednimi w regionie dla wypracowania wspólnych rozwiązań służących równoważeniu rozwoju. Rada Ministrów jako organ wyposażany w inicjatywę ustawodawczą mogła również – uznając występowanie nierówności w dochodach gmin regionu

przygotować stosowne propozycje zmian prawnych, które by stwierdzonym nierównościom skuteczniej przeciwdziałały np. w postaci wypracowania nowych mechanizmów prawnych poziomej redystrubucji dochodów podatkowych gmin. Nic nie stało wreszcie na przeszkodzie temu, by cel wyrównania możliwości rozwojowych gmin regionu osiągnąć z wykorzystaniem utworzonego przez Radę Gminy Kleszczów Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego, w tym poprzez jego rozszerzenie i rozbudowanie, co w toku procedury terytorialnej z własnej inicjatywy Gmina Kleszczów wielokrotnie proponowała.

Podkreślić trzeba, że zgodnie z warunkiem niezbędności, ingerencja władz centralnych w samodzielność samorządu i stabilność jego granic jest dopuszczalna wyłącznie pod warunkiem, że celu tej ingerencji nie można osiągnąć w inny sposób niż poprzez działania władcze. Ingerencja ta musi być zatem każdocześnie konieczna. Warunek konieczności nie jest spełniony w sytuacji, gdy cel publiczny mający uzasadniać ingerencję może zostać zrealizowany przy użyciu innych środków, zwłaszcza jeżeli środki te lepiej służą realizacji tego celu. Pierwszeństwo zawsze mają przy tym instrumenty oddolne oparte o zasadę pomocniczości oraz instrumenty niewładcze przyjmowane w duchu dialogu i poszanowania interesów wszystkich zainteresowanych stron.

Organy Gminy Kleszczów wykazując zrozumienie dla potrzeby równoważenia rozwoju samorządów regionu konsekwentnie od lat, brały na siebie dobrowolnie współodpowiedzialność za zwiększanie dobrobytu nie tylko swojej gminy, ale również dobrobytu gmin w bliższym i dalszym sąsiedztwie.

Pomimo niepodzielenia przez organy Gminy krzywdzącej dla niej oceny, że stworzony przez nią oddolnie, stały, instytucjonalny mechanizm dodatkowej redystrybucji dochodów w regionie (SFRL), jest nieskuteczny (czemu stanowczo zaprzeczyły również gmin partycypujące w tym mechanizmie), wierząc w ideę dialogu, **wielokrotnie** zwracały się w toku procedury terytorialnej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów o przyjęcie innego rozwiązania wyrównywania nierówności potencjału rozwojowego gmin regionu, aniżeli odgórne, arbitralne przesunięcie źródeł dochodów Gminy Kleszczów na rzecz jednej z gmin sąsiednich.

Już w piśmie z dnia 14 września 2021 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Wójt Gminy Kleszczów wyraził pełną otwartość na dialog i gotowość poszukiwania rozwiązania alternatywnego do zmian granic, które przyniesie korzyści dla wszystkich gmin regionu. Wójt podkreślił, że zmiana granic pomiędzy dwoma gminami nie zmieni warunków rozwoju w regionie, lecz wyłącznie polepszy sytuację finansową Gminy Bełchatów kosztem Gminy

Kleszczów – w przeciwieństwie do wdrożonego przez Gminę Kleszczów mechanizmu Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego dedykowanego wszystkim samorządom regionu. Również to pismo pozostało bez odpowiedzi.

Następnie, pismem z dnia 14 października 2021 r. Wójt Gminy Kleszczów zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz do Wojewody Łódzkiego z prośbą o podanie sugestii **co do warunków, jakie musi spełnić Gmina Kleszczów, aby skala jej dochodów nie raniła poczucia sprawiedliwości społecznej**, które zostało wskazane przez Wojewodę Łódzkiego jako przyczyna wystąpienia z wnioskiem o zmianę granic administracyjnych. Wójt Gminy po raz kolejny wyraził gotowość podjęcia działań zmierzających do lepszej redystrybucji dochodów osiąganych przez Gminę Kleszczów, oczekując w tym zakresie na wskazania organu nadzoru tj. Wojewody i organu koordynującego procedurę terytorialną tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pismo to pozostało również bez odpowiedzi.

Kolejną próbą podjęcia dialogu było pismo z dnia 25 października 2021 r., w którym Wójt Gminy Kleszczów ponownie zwrócił się do Wojewody Łódzkiego z prośbą o objęcie patronatem rozmów prowadzonych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które ze względu na bliskie sąsiedztwo kopalni odkrywkowej i elektrowni opartej na węglu brunatnym, mogły pośrednio doświadczyć negatywnych skutków funkcjonowania tych zakładów. Wójt Gminy Kleszczów wyraził przekonanie, że wypracowane pod patronatem Wojewody porozumienie wypełni postulat „sprawiedliwego korzystania" z dochodów generowanych przez Elektrownię Bełchatów przez wszystkich zainteresowanych. I to pismo pozostało bez odpowiedzi.

Dowód: kopia pisma Wójta Gminy Kleszczów z dnia 14 września 2021 r. z stanowiskiem Gminy Kleszczów wobec inicjatywy Wojewody Łódzkiego, kopia pisma Wójta Gminy Kleszczów z dnia 14 października 2021 r. w sprawie gotowości do dyskusji dot. zmiany zasad redystrybucji dochodów, kopia pisma Wójta Gminy Kleszczów z dnia 25 października 2021 r. z wnioskiem o podjęcie działań celem wypracowania alternatywnego do zmiany granic rozwiązania sprawiedliwej redystrybucji dochodów w regionie

Zignorowanie możliwości podjęcia nieingerencyjnych rozwiązań służących idei zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości społecznej, dających możliwość ich realizacji w duchu pomocniczości, dialogu i zaufania, a co najważniejsze służących lepiej tym celom jako uwzględniające potrzeby wszystkich gmin regionu, przesądza jednoznacznie o rażącym naruszeniu przez Radę Ministrów warunku konieczności ingerencji w samodzielność samorządu i stabilność terytorialną gminy, świadcząc równocześnie o pozorności celu, jaki miał ją uzasadniać.

Dokonanie kwestionowanej zaskarżonymi przepisami rozporządzenia zmiany przebiegu granic pomiędzy Gminą Kleszczów a Gminą Bełchatów nie nosi wreszcie znamion proporcjonalności ingerencji w samodzielność pierwszej z wymienionych gmin do uzyskanych efektów. Korzyści osiągnięte wskutek przeprowadzonej zmiany terytorialnej nie stanowią korzyści samorządów regionu (realizacji celu publicznego mającego uzasadniać przedmiotową ingerencję) w postaci wyrównania występujących pomiędzy nimi nierówności, lecz wyłącznie finansową korzyść Gminy Bełchatów, która pozostaje równocześnie **całkowicie niewspółmierna do strat odniesionych przez Gminę Kleszczów**. Gmina Kleszczów utraciła bowiem wskutek dokonanej zmiany granic kluczowy dla jej rozwoju obszar, pozostając nadal odpowiedzialna za jego obsługę infrastrukturalną i za realizację zadań środowiskowych związanych z realnym oddziaływaniem Elektrowni na obszary pozostawione w Gminie po zmianie granic, a nadto doznając istotnego uszczerbku w możliwości rozwoju na przyszłość z uwagi na fakt, że konfiguracja przestrzenna Gminy (zajmowanie znacznej części jej terenu przez wyrobisko poeksploatacyjne tzw. wielką dziurę) i stopień jej zainwestowania ograniczają znacznie możliwości przeznaczania nowych, innych terenów Gminy na cele prorozwojowe.

Reasumując, dokonana zaskarżonymi przepisami rozporządzenia ingerencja w samodzielność Gminy Kleszczów i jej integralność terytorialną nie spełnia potrójnego testu ingerencji rażąco naruszając art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

***

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

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

W załączeniu:

1. uchwała Nr XLVI/588/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz o stwierdzenie niezgodności § 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia

granic niektórych gmin z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz przepisami ustawowymi wraz z projektem uchwały i uzasadnieniem,

2. kopia projektu rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic gmin wraz z uzasadnieniem
3. kopia uzasadnienia projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta
4. kopie uzyskanej w trybie dostępu do informacji publicznej dokumentacji zgromadzonej w toku procedury prawodawczej poprzedzającej wydanie zaskarżonych przepisów rozporządzenia obejmujące:

   -wystąpienie Wojewody Łódzkiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. o podjęcie procedury zmierzającej do zmiany granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów

   -pismo Wójta Gminy Kleszczów z dnia 14 września 2021 r. z stanowiskiem Gminy Kleszczów wobec inicjatywy Wojewody Łódzkiego

   -wystąpienie radnych Rady Gminy Kleszczów z dnia 14 września 2021 r. o sprecyzowanie przedmiotu zawnioskowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji opinii wraz z odpowiedzią

   - pismo Wojewody Łódzkiego z dnia 24 września 2021 r. przekazujące Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowisko Wójta Gminy Kleszczów z dnia 21 września 2021 r.

   - stanowisko Wójta Gminy Kleszczów z dnia 21 września 2021 r.

   - pismo Przewodniczącego rady Gminy Bełchatów z dnia 2 listopada 2021 r. przekazujące uchwałę Rady Gminy Bełchatów Nr XLI/293/2021 w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Gminy Bełchatów wraz z uchwałą

   - stanowisko Gminy Kleszczów z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie inicjatywy zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów

   - memorandum w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Bełchatów poprzez włączenie do jej obszaru terenów położonych w obrębie geodezyjnym Wola Grzymalina, Gmina Kleszczów

   - wystąpienie mieszkańca Gminy Kleszczów z dnia 26 września 2021 r. w sprawie inicjatywy zmiany granic Gminy Kleszczów

   - Stanowisko Zarządów Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Miast Polskich w sprawie planowanej zmiany granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów

   - pismo Wójta Gminy Bełchatów w sprawie planowanej zmiany granic pomiędzy Gminą Kleszczów i Gminą Bełchatów

   - pismo przekazujące wystąpienie władz gmin sąsiadujących z gminą Kleszczów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie inicjatywy zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów oraz funkcjonowania Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego

   - wystąpienie władz gmin sąsiadujących z gminą Kleszczów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie inicjatywy zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów oraz funkcjonowania Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego

   - odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na wystąpienie władz gmin sąsiadujących z gminą Kleszczów z dnia 14 września 2021 r.

   - pismo Przewodniczącej Rady Gminy Kleszczów do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 grudnia 2021 r. z informacją o terminie referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów z wnioskiem o niepodejmowanie decyzji legislacyjnej w tym przedmiocie bez zapoznania się ze stanowiskiem mieszkańców Gminy Kleszczów
5. kopia listu intencyjnego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie utworzenia Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego
6. kopia aneksu nr 1 do listu intencyjnego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie utworzenia Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego

7. kopia stanowiska z dnia 18 listopada 2021 r. przedstawicieli JST partycypujących w Solidarnościowym Funduszu Rozwoju Lokalnego prowadzonym przez Gminę Kleszczów
8. kopia stanowiska Wojewody Łódzkiego z dnia 12 grudnia 2021 r. dotyczącego zmiany granic Gminy Bełchatów i Gminy Kleszczów
9. kopia opinii prawnej z dnia 8 października 2021 r. w sprawie związania rady gminy terminem na wyrażenie opinii o planowanej zmianie terytorialnej w sytuacji zainicjowania w trakcie jego biegu referendum lokalnego w przedmiocie tej zmiany
10. kopia protokołu z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 15 grudnia 2021 r.
11. wydruk wiadomości email z dnia 13 grudnia 2021 r. informującego o posiedzeniu Zespołu Ustrojowego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 15 grudnia 2021 r.
12. kopia uchwały Nr XXXIX/517/2021 Rady Gminy Kleszczów z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego na wniosek mieszkańców
13. kopia uchwały Nr XLIII/545/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia opinii o zmianie granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów
14. kopia pisma Wójta Gminy Kleszczów z dnia 14 października 2021 r. w sprawie gotowości do dyskusji dot. zmiany zasad redystrybucji dochodów
15. kopia pisma Wójta Gminy Kleszczów z dnia 25 października 2021 r. z wnioskiem o podjęcie działań celem wypracowania alternatywnego do zmiany granic rozwiązania sprawiedliwej redystrybucji dochodów w regionie
16. odpisy wniosku (w liczbie 4 egzemplarzy)

Załącznik nr 17 do wniosku

Warszawa,16.03.2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.600.1.2023.ŁK

Trybunał Konstytucyjny

aleja Jana Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Gminy Kleszczów

Uczestnicy:

1. **Sejm RP**
2. **Rada Ministrów**
3. **Prokurator Generalny**
4. **Rzecznik Praw Obywatelskich**

sygn. K 6/23

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 63 ust. 2 zd. drugie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 – dalej jako „uTK") oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zgłaszam udział w postępowaniu z wniosku Rady Gminy Kleszczów zawisłym przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. K 6/23 i przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 4a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualny t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 – dalej jako „ustawa o samorządzie gminnym” lub „u.s.g.”) rozumiany w ten sposób, że upływ wskazanego w nim 3-miesięcznego terminu zwalnia z wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g. lub referendum konsultacyjnego, o którym mowa w art. 4c u.s.g. przed wydaniem rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. jest niezgodny z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607 – dalej jako „EKSL”);

2) § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. z 2021 r. poz. 2444) jest niezgodny:

   a) z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 5 EKSL;

   b) z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP.

3) § 3 w zw. z § 1 rozporządzenia, o którym mowa w pkt. 1 jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w zw. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji.

4) w pozostałym zakresie postępowaniepodlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK).

Uzasadnienie

A. Fakty.

1. Rozporządzeniem z dnia 27 grudnia 2021 r., przyjętym w trybie obiegowym[1], Rada Ministrów w § 1: zmieniła z dniem 1 stycznia 2022 r. granice gmin Kleszczów i Bełchatów poprzez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów. W § 3 przedmiotowego rozporządzenia określiła jego termin wejścia w życie jako 1 stycznia 2022 r. Zostało ono opublikowane w Dzienniku Ustaw pod pozycją 2444 w dniu 28 grudnia 2021 r.

2. W uzasadnieniu do projektu przedmiotowego rozporządzenia[2] jako przesłanki uzasadniające podjęcie przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia w przedmiocie zmiany granic pomiędzy gminami Bełchatów i Kleszczów akcentowano, że na obszarze, którego dotyczy zmiana granic położone są obiekty PGE GiEK S.A., będące źródłem znaczących dochodów jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której się one znajdują. Poddano analizie sytuację finansową (dochody) obu zainteresowanych gmin, wskazując, że „dla gminy Kleszczów są to bezpośrednie korzyści z umiejscowienia Elektrowni Bełchatów oraz Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów na jej terenie, które umożliwiły gminie zbudowanie w poprzednich latach „poduszki finansowej", z której teraz może korzystać. Gmina Bełchatów nie może zaś czerpać z korzyści finansowych związanych z funkcjonującym w jej pobliżu górnictwem w celu rozwoju gminy, mimo że Elektrownia i Kopalnia w sposób oczywisty oddziałują na środowisko w tej gminie. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, iż w wyniku przedmiotowej zmiany granic gmina Kleszczów pozostanie najbogatszą gminą, natomiast sytuacja finansowa gminy Bełchatów ulegnie znacznej poprawie. Tym samym zniweluje się ogromna dysproporcja pomiędzy obiema jednostkami w zakresie ich dochodów. [...] W świetle powyższych informacji, mając na uwadze,

---

[1] Por. wyciąg z protokołu ustaleń nr 1/2022 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2022 r., https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12354869/12844488/12844493/dokument542142.pdf , dostęp 1 marca 2023 r.

[2] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354869/katalog/12844488#12844488, dostęp 1 marca 2023 r.

że proponowana zmiana granic urzeczywistni konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, projektowaną zmianę rekomenduje się do pozytywnego rozpatrzenia.”.

3. Opisując z kolei procedurę prowadzącą do przygotowania projektu rozporządzenia wskazano, że „Wojewoda Łódzki pismem z dnia 30 sierpnia 2021 r. zawnioskował o podjęcie działań na szczeblu rządowym, mających na celu wydanie przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia w przedmiocie zmiany granic między gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegającej na włączeniu w granice gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Kleszczów, popierając tym samym wniosek Rady Gminy Bełchatów z 2019 r. […]. W związku z powyższym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 3 września 2021 r. zainicjował konsultacje w oparciu o art. 4a ustawy o samorządzie gminnym – występując z urzędu do zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego o przedstawienie stosownych opinii, poprzedzonych konsultacjami społecznymi z ich mieszkańcami w zakresie zmiany granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów […]. Rada Gminy Kleszczów pomimo ustawowego obowiązku wypowiedzenia się (wyrażenia opinii), poprzedzonego przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, w sprawie zmiany granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów nie podjęła w tym zakresie działań. Tym samym, na terenie gminy Kleszczów nie zostały przeprowadzone konsultacje społeczne. Rada Gminy Kleszczów nie wyraziła opinii w sprawie przedmiotowej zmiany granic. Należy jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 4a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wymóg zasięgnięcia opinii został spełniony – minęły 3 miesiące od dnia otrzymania przez Radę wystąpienia o opinię. Jednocześnie pismem z dnia 1 grudnia 2021 r. Przewodnicząca Rady Gminy Kleszczów poinformowała, iż w dniu 25 listopada 2021 roku Rada Gminy Kleszczów podjęła uchwałę nr XXXIX/517/2021 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego na wniosek mieszkańców, którego przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów […]. W kontekście powyższego istotne pozostaje spostrzeżenie, iż wspomniane referendum podjęte na podstawie art. 4c ustawy o samorządzie gminnym jest procedurą odrębną w zakresie dokonywania zmian granic gmin od procedury z urzędu określonej przepisami art. 4a ustawy o samorządzie gminnym. Trzeba zaznaczyć, że obowiązek przedstawienia opinii w sprawie zmiany granic gminy, ciąży na radach zainteresowanych gmin, które winny takie

opinie przedstawić po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Rada gminy nie ma w tym zakresie wyboru między konsultacjami a referendum. Referendum, o którym mowa w art. 4c, może być przeprowadzone tylko z inicjatywy mieszkańców.”.

4. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. nie przedstawiono motywów, jakimi Rada Ministrów kierowała się określając termin dokonania zmiany granic wynikającej z § 1 rozporządzenia (tj. 1 stycznia 2022 r.), ani określając termin wejścia w życie rozporządzenia w tym zakresie (również 1 stycznia 2022 r.). Wskazówek w tym przedmiocie nie zawarto również w dołączonej do projektu ocenie skutków regulacji. Z kolei w – również dołączonym do projektu rozporządzenia – piśmie (bez daty, nr DP-WLM-0231-167/2021) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów, zawarto, „stosownie do § 98 w związku z § 99 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów” wniosek o wyrażenie zgody na prowadzenie prac nad projektem rozporządzenia w trybie odrębnym, „polegającym na skierowaniu ww. projektu bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem pozostałych etapów procedowania”. Wniosek ten motywowano planowanym wejściem w życie rozporządzenia, określonym na 1 stycznia 2022 r.

5. W złożonym w związku z wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzeniem z dnia 27 grudnia 2021 r. wniosku, Rada Gminy Kleszczów zakwestionowała w szczególności: art. 4a ust. 3 u.s.g., a także samo rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2021 r. w części, w jakiej odnosi się ono do zmiany granic pomiędzy gminami Bełchatów i Kleszczów. Zastrzeżenia wnioskodawcy wobec kwestionowanych regulacji koncentrują się na trzech zasadniczych obszarach. Pierwszym z nich jest dopuszczalność dokonania zmian granic bez przeprowadzenia konsultacji („zwykłych” lub w kwalifikowanej formie referendum lokalnego) z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy zmiana. Drugim, dokonanie konkretnej zmiany granic w kontekście konstytucyjnych i ustawowych przesłanek warunkujących korzystanie przez Radę Ministrów z przyznanej jej kompetencji. Trzecim, tryb dokonania zmiany w powiązaniu z terminem jej dokonania (upływ jedynie trzech dni od opublikowania rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. do wejścia w życie zmiany granic). Zastrzeżenia te są w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasadne.

B. Niezgodność art. 4a ust. 3 u.s.g. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 5 EKSL.

B.1. Standard wynikający z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

6. Zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe". Norma wypływająca z tej regulacji, w kontekście konsultowania z mieszkańcami propozycji zmian granic jednostek samorządu terytorialnego była przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Formę, w jakiej następuje uwzględnienie wskazanych kryteriów Trybunał przedstawił w szczególności w wyroku z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02[3] wyjaśniając, że „przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i 4b) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych". Z kolei w wyroku z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03[4]. wskazał, że „konsultacje z mieszkańcami [...] mają znaczenie polityczne, a co za tym idzie pewną prawną doniosłość [...]. W państwie demokratycznym bowiem wola mieszkańców wspólnoty polityczno-terytorialnej musi mieć znaczenie. Oni to zresztą jedynie najlepiej wiedza, czy więzi ich łączące ze sobą – poprzez pryzmat terytorium – są dostatecznie silne".

7. W wyroku z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02[5] Trybunał wyjaśnił, iż „to, że samorząd jest tworem prawa nie może bowiem całkowicie przesłonić i pomijać faktu istnienia naturalnych więzi historycznych, gospodarczych, kulturowych, które przesądzają o tym, że dana grupa mieszkańców terytorium czuje i uznaje się za wspólnotę polityczno-terytorialną w stopniu wyższym, niż inne. Tak więc właśnie istnienie owych więzi ma przesądzające znaczenie dla oceny stopnia zwartości owej wspólnoty, jej samoświadomości oraz umiejętności formułowania przez nią własnych zbiorowych zadań i celów publicznych. Więzi owe rzutują niewątpliwie na lokalną aktywność polityczną obywateli.

[3] OTK-A 2002/7/92.

[4] OTK-A 2003/8/85.

[5] OTK-A 2003/2/16.

Respektowanie i pielęgnowanie istniejących więzi jest obowiązkiem wszystkich władz i organów publicznych w państwie, ponieważ służą one rozwojowi demokracji i sprzyjają aktywnym postawom obywatelskim.". W wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06[6] Trybunał podkreślił, że „procedura zmian w podziale terytorialnym przewiduje zatem istotne mechanizmy i instytucje gwarancyjne. Polegają one w szczególności na tym, że wydając na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym rozporządzenie, Rada Ministrów zobowiązana jest do wypełnienia kryteriów odnoszących się do dyrektyw uwzględniania zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego ustalanego obszaru gminy. Przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i art. 4b) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych.". Do tych poglądów odwołał się Trybunał również w wyroku z 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17[7], uznając uchybienie polegające na wydaniu rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji za naruszające zasadę legalizmu.

8. W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że obowiązek poprzedzenia wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia zmieniającego granice jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzeniem konsultacji przeprowadzanie bezpośrednio z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy zmiana granic stanowi jedyną dopuszczalną formę realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Bez zasięgnięcia bezpośredniej opinii mieszkańców zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego, Rada Ministrów pozbawiona jest możliwości oceny „więzi społecznych", o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Poprzedzenie wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. bezpośrednimi konsultacjami z mieszkańcami

[6] OTK-A 2009/4/47.

[7] OTK-A 2017/46.

zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego stanowi konstytucyjny warunek dopuszczalności wydania takiego rozporządzenia.

B.2. Standard wynikający z art. 5 EKSL

9. Z dniem 1 marca 1994 r.[8] weszła w życie w całości w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Sposób ratyfikacji tego aktu prawnego wzbudzał zasadnicze zastrzeżenia z uwagi na to, że – w świetle obowiązujących wówczas regulacji ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 r. Nr 84 poz. 426)[9] – jej ratyfikacja przez Prezydenta RP wymagała uprzedniego upoważnienia wyrażonego w ustawie. Niewątpliwe uchybienie temu obowiązkowi, rodzące wątpliwości co do obowiązywania EKSL[10], pozostaje wszakże bez wpływu na dopuszczalność odwoływania się do jej przepisów jako wzorca kontroli ustawodawstwa zwykłego, sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. W świetle art. 188 ust. 2 Konstytucji RP, kognicją Trybunału objęta jest bowiem kontrola zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Rzeczpospolita Polska pozostaje również niewątpliwie związana aktem ratyfikacyjnym, choćby dokonanych z uchybieniem krajowej procedury (art. 26 i 27 w zw. z art. 16 i art. 46 a contrario Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 74 poz. 439). Możliwość odwoływania się do przepisów EKSL jako wzorca kontroli trybunalskiej ustaw została w sposób jednoznaczny dopuszczona przez sam Trybunał Konstytucyjny[11].

[8] Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 608).

[9] Art. 33 ust. 2 tejże.

[10] Por. T. Szewc, Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, „Państwo i Prawo" 2002, nr 9, s. 47 i nast.

[11] Por. L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, zeszyt 3, s. 79 i n.

10. Zgodnie z art. 5 EKSL, „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala". W raporcie wyjaśniającym do EKSL wskazuje się, że „propozycje zmian granic, których krańcową formą jest łączenie jednostek samorządu terytorialnego mają w sposób oczywisty podstawowe znaczenie dla władz lokalnych i społeczności, którym one służą. Podczas gdy w większości krajów nierealnym jest oczekiwanie, by społeczności lokalne dysponowały prawem weta wobec takich zmian, uprzednie ich skonsultowanie albo bezpośrednie, albo pośrednie, ma podstawowe znaczenie. Referenda mogłyby stanowić odpowiednią procedurę dla takich konsultacji, ale w wielu krajach brakuje ustawowych przepisów je regulujących. Jeżeli przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku przeprowadzenia referendum, mogą mieć zastosowanie inne formy konsultacji"[12]. Z przywołanego art. 5 EKSL wynika, jak trafnie wskazuje autor wniosku złożonego w niniejszej sprawie, bezwzględny obowiązek poprzedzenia zmian granic jednostek samorządu lokalnego konsultacjami. Podczas gdy za preferowaną, optymalną formę tych konsultacji EKSL uznaje referendum, a zatem instytucją demokracji bezpośredniej, minimalnym standardem wynikającym z jej postanowień jest przeprowadzenie takich konsultacji w innej formie, która może mieć charakter bezpośredni (podobnie jak referendum) lub pośredni.

11. Obowiązkowy charakter konsultacji poprzedzających dokonanie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego na gruncie art. 5 EKSL nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02[13] Trybunał zdefiniował przy tym jego charakter. Stwierdził, że „EKST nakłada [...] obowiązek przeprowadzenia konsultacji w taki sposób, by możliwie najpełniej odzwierciedlone zostało stanowisko zainteresowanych społeczności. Chodzi o wymaganie reprezentatywności. EKST zaleca także kierunkowo by konsultacja ta była również faktem społecznym o możliwie największej doniosłości politycznej. Stąd też użyto zwrotu >>możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala<<. Chodzi więc o konsultację możliwie najbardziej zbliżoną do referendum nie tylko ze względu na wymaganie

[12] https://rm.coe.int/16800ca437, dostęp: 1 marca 2023 r., tłum. własne.

[13] OTK-A 2003/2/16

reprezentatywności (które w przypadku likwidacji jednostki samorządowej jest takie samo jak przy referendum), lecz i także o rangę i doniosłość polityczną wypowiedzi osób konsultowanych. Doniosłość ta winna być możliwie największa, nie w pełni jednak taka, jak w przypadku referendum w rozumieniu art. 170 Konstytucji. Konsultacja z zainteresowaną społecznością ma być reprezentatywna w odniesieniu do kręgu zainteresowanych i w tym zakresie możliwie najbliższa referendum opiniodawczemu.".

12. Współczesny komentarz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy do raportu wyjaśniającego do EKSL[14] precyzuje aktualne po przeszło 30-letnim stosowaniu Karty wymogi stawiane przez jej art. 5. Wskazuje się w nim, że „Karta odwołuje się do zainteresowanej >>społeczności lokalnej<<, pojęcia, które jednoznacznie obejmuje jednostki samorządu bezpośrednio dotknięte (potencjalnie również sąsiednie jednostki), jak również zrzeszenia międzygminne, których członkami są bezpośrednio dotknięte jednostki". Podkreśla się, że „redakcja Karty w dwóch oficjalnych językach spowodowała językową niejednoznaczność. Francuska wersja [art. 5 Karty – przyp. własny] odnosi się do >> "collectivités locales<<, pojęcia będącego odpowiednikiem angielskiego >>local authorities<< (używanego w pozostałej części Karty), podczas gdy angielska wersja Karty odwołuje się [w art. 5 – przyp. własny] do >>local communities<< [>>społeczności lokalnej<< w polskiej wersji językowej Karty - przyp. własny]. To ostatnie pojęcie obejmowałoby także mieszkańców zainteresowanej jednostki samorządu, a nie tylko organy ją reprezentujące. [...] Z tych względów, pojęcie >>społeczności lokalnej<< powinno być interpretowane w ten sposób, że obejmuje również mieszkańców i społeczeństwo obywatelskie w ogólności.

13. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle powyższego, art. 5 EKSL statuuje bezwzględny obowiązek poprzedzenia zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego procedurą konsultacyjną. Dla pełnej realizacji tego wymogu niezbędne jest, by nie była ograniczona wyłącznie do organów reprezentujących zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego, a obejmowała możliwość wyrażenia swojej opinii bezpośrednio przez

[14] https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149, dostęp 6 marca 2023 r., tłum. własne.

mieszkańców. Procedura konsultacyjna powinna być w maksymalnym stopniu reprezentatywna[15], a także zrealizowana z odpowiednim wyprzedzeniem.

B.3. Ocena zgodności art. 4a ust. 3 u.s.g. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 5 EKSL.

14. W obecnym stanie prawnym, wymogi wynikające z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 5 EKSL, realizuje (na gruncie samorządu gminnego) w pierwszym rzędzie art. 4a ust. 1 u.s.g. przewidujący, że wydanie rozporządzenia w sprawie m.in. granic gmin, „wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw". Co istotne, w aktualnym stanie prawnym, inicjatywę przeprowadzenia konsultacji, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g. posiadają rady zainteresowanych gmin. Jednocześnie zgodnie z art. 4a ust. 2 u.s.g., dopuszczalne jest ograniczenie zasięgu konsultacji z mieszkańcami do mieszkańców terenów, których bezpośrednio dotyczy zmiana „przynależności" (w przypadku zmian nienaruszających granic powiatów i województwo: do mieszkańców jednostek pomocniczych gminy objętych zmianą; w przypadku zmian naruszających granice powiatów i województw: do mieszkańców gmin objętych zmianą).

15. Możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie dotyczącej zmiany granic gmin była przedmiotem pewnych kontrowersji w orzecznictwie sądów administracyjnych. W dominującym nurcie orzeczniczym Naczelnego Sądu Administracyjnego[16] wskazywano, że referendum może mieć charakter wyłącznie „rozstrzygający" (zastępujący swoim wynikiem decyzję organu jednostki samorządu terytorialnego) i z tego względu nie jest dopuszczalne przeprowadzenie go jako formy niewiążących konsultacji (może być przeprowadzone jedynie w sprawie skierowania przez radę gminy wniosku w tej

[15] Por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2015 r., sygn. II OSK 518/14.

[16] Por. postanowienia: z 29 czerwca 1993 r., sygn. SA/Wr 935/93; z 19 marca 1997 r., sygn. II SA/Łd 429/97; z 18 września 1998 r., sygn. II SA/Ka 1240/98; z 2 czerwca 2000 r., sygn. II SA/Wr 1060/00; a także wyrok z 28 lutego 2001 r., sygn. II SA/Łd 297/01 – te i dalsze przywołane orzeczenia sądów administracyjnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

sprawie). Dopuszczalność lokalnego referendum opiniodawczego przesądził dopiero Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku w sprawie K 30/02 stwierdzając, że „z art. 170 Konstytucji wynika [...] istnienie zarówno referendów w pełni wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego, jeśli tylko mają one moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się do tej wspólnoty. W szczególności trzeba wskazać, iż wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział lub znoszenie j.s.t. a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone być winno opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami i konsultacjami z mieszkańcami - mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego. Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządowych". Wszelkie pozostałe wątpliwości co do dopuszczalności przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gmin rozwiał sam ustawodawca, wprowadzając do u.s.g.[17] art. 4c, który *expressis verbis* przewiduje, że „w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców". Jednocześnie ustawodawca wprowadził do u.s.g. normę, która zwalnia z obowiązku przeprowadzenia „zwykłych" konsultacji w sytuacji, w której w sprawie zmian granic przeprowadzone zostało referendum (art. 4a ust. 4 u.s.g.).

16. Ukształtowane ostatecznie na początku XXI wieku regulacje odnoszące się do konsultacji z mieszkańcami zmian granic gmin oceniane są jako co do zasady realizujące wymogi art. 15 ust. 2 Konstytucji RP[18] gwarantujące realizację wymogów art. 5 EKSL[19]. Zapewniają poprzedzenie dokonania zmian granic gmin

[17] Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134 poz. 777).

[18] Por. przytoczone powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

[19] „Jakkolwiek bardziej szczegółowa procedura z poddaniem merytorycznym rozważaniom woli mieszkańców mogłaby pomóc w załagodzeniu konfliktów i tarć, autorzy raportu uważają, że wymogi art. 5 ogólnie są w Polsce zapewnione" – por. Raport Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy z 2 kwietnia 2019 r., s. 32, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680939003, dostęp: 6 marca 2023 r., tłum. własne.

konsultacjami z mieszkańcami, w tym, na wniosek mieszkańców, konsultacjami o „charakterze kwalifikowanym" – referendum lokalnym. W doktrynie i praktyce stosowania omawianych regulacji ukształtował się jednak pogląd o dopuszczalności odstąpienia od wymogu poprzedzenia wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. bezpośrednimi konsultacjami z mieszkańcami. Oparty jest on o treść kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 4a ust. 3 u.s.g.

17. Zgodnie z przywołaną jednostką redakcyjną ustawy, „w przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony". Z uwagi na to, że opinia, której literalnie dotyczy art. 4a ust. 3 u.s.g., musi zostać – zgodnie z art. 4a ust. 1 ustawy poprzedzona konsultacjami z mieszkańcami wywodzi się, że stanowić on może podstawę do odstąpienia od procedury konsultacyjnej[20]. Za takim rozumieniem art. 4a ust. 3 u.s.g. (bezskuteczny upływ 3-miesięcznego terminu na wyrażenie opinii, która musi zostać poprzedzona konsultacjami z mieszkańcami pozwala na odstąpienie od wymogu poprzedzenia konsultacjami wydania rozporządzenia) opowiada się również Rada Ministrów. W warunkach idącego w tym kierunku zastosowania art. 4a ust. 3 u.s.g. wydane zostało m.in. kwestionowane równie w niniejszej sprawie rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2021 r. W uzasadnieniu do jego projektu wskazano wprost, że „na terenie gminy Kleszczów nie zostały przeprowadzone konsultacje społeczne. Rada Gminy Kleszczów nie wyraziła opinii w sprawie przedmiotowej zmiany granic. Należy jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 4a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wymóg zasięgnięcia opinii został spełniony – minęły 3 miesiące od dnia otrzymania przez Radę wystąpienia o opinię.".

18. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich takie rozumienie art. 4a ust. 3 u.s.g. pozostaje jednak w sprzeczności z opisanymi wyżej standardami konstytucyjnymi (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP) i konwencyjnymi (art. 5 EKSL), które w sposób bezwarunkowy wymagają poprzedzenia wydania

[20] Por. M. Mączyński [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e); B. Dolnicki [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, art. 4, art. 4(a), art. 4(b); R. Marchaj, 1.4.3.5. Odstąpienie od procedury konsultacyjnej [w:] Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016.

rozporządzenia zmieniającego granice jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych jednostek.

19. Trybunał Konstytucyjny zauważył przy tym w swoim orzecznictwie istotną wątpliwość dotyczącą przedstawionego wyżej rozumienia art. 4a ust. 3 u.s.g. W szczególności w postanowieniu sygnalizacyjnym z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09[21] zwrócił uwagę, że „art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zezwala na uznanie za spełniony wymóg zasięgnięcia opinii właściwych (zainteresowanych) rad gmin z upływem 3 miesięcy od dnia otrzymania przez nie wystąpienia rady gminy wnioskującej o opinię w sprawie zmiany granic. Nie została natomiast jednoznacznie uregulowana sprawa odbycia obowiązkowych - w świetle art. 5 EKSL - konsultacji z zainteresowaną społecznością. W szczególności art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stwarza podstaw do udzielenia klarownej odpowiedzi na pytanie, czy upływ >>3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię<< konwaliduje jedynie brak sporządzenia (wyrażenia) opinii, czy także stan nieprzeprowadzenia konsultacji wśród członków społeczności lokalnej (w sytuacji, gdy zgodnie z art. 5 EKSL przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe).”. Istotnie bowiem, literalnie ujmowany art. 4a ust. 3 u.s.g. może być rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do odstąpienia od obowiązku uzyskania opinii zainteresowanej rady gminy, ale nie zwalniający z obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Na takie rozumienie przywoływanego przepisu wskazywałoby w szczególności uzasadnienie projektu który legł u podstaw dodania do u.s.g. art. 4a ust. 3[22] wyraźnie nie przewidywano skutku w postaci odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji wraz z upływem 3-miesięcznego terminu na udzielenie przez zainteresowaną radę gminy opinii[23].

---

[21] OTK-A 2009/10/153

[22] Druk nr 2144 Sejmu RP III kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/0/AFF0618D5D7E14CAC12569440040CD3D/$file/2144.pdf, dostęp 8 marca 2023 r.

[23] Uzasadnienie tej zmiany odnosi się wyraźnie jedynie do wprowadzenia dodatkowego elementu procedury prowadzącej do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w postaci opinii organu stanowiącego gminy. Pierwotna redakcja zmian w sposób jednoznaczny traktowała również zasięgnięcie opinii i przeprowadzenie konsultacji jako dwa odrębne wymogi proceduralne („w art. 4a: a) ust. 3 otrzymuje brzmienie: 3. Zmiana granic miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii

20. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że konieczność kontroli konstytucyjności przepisów prawa występuje nie tylko wówczas, gdy ma on jednolite utrwalone rozumienie, ale również wtedy, gdy brzmienie przepisu może być bezpośrednim źródłem rozbieżności interpretacyjnych utrudniających określenie sytuacji prawnej jednostki (m.in. wyrok Trybunału z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 13/15[24]). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do art. 4a ust. 3 u.s.g. Może się on stać się źródłem wątpliwości co do skutku niewyrażenia opinii przez radę gminy w 3-miesięcznym terminie, na co zwrócił uwagę Trybunał w przywołanym wyżej postanowieniu sygnalizacyjnym z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09. Wzgląd na to, że mimo upływu przeszło 10 lat ustawodawca nie podjął się realizacji wskazań Trybunału, dodatkowo przemawia za rozstrzygnięciem tych wątpliwości wyrokiem.

21. Mając powyższe na względzie, wnoszę o stwierdzenie, że art. 4a ust. 3 u.s.g. rozumiany w ten sposób, że upływ wskazanego w nim 3-miesięcznego terminu zwalnia z wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g. lub referendum konsultacyjnego, o którym mowa w art. 4c u.s.g. przed wydaniem rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. jest niezgodny z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i z art. 5 EKSL.

C. Niezgodność § 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. z Konstytucją RP

C.1. Zakres kontroli rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.

22. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształciły się na przestrzeni lat dwa nurty orzecznicze dotyczące dopuszczalności oraz zakresu kontroli trybunalskiej rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. Rozbieżności w tym zakresie wynikają przy tym z wątpliwości odnośnie do normatywnego charakteru rozstrzygnięć Rady Ministrów w

---

zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa **oraz** [podkr. własne] po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.; b) po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu: 4. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 3, w terminie 3 miesięcy od otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony"), dopiero na dalszym etapie prac legislacyjnych uległa zmianie.

[24] OTK-A 2017/85.

przedmiocie zmian granic gmin. Jeden ze wspomnianych nurtów orzeczniczych uznawał „w pełni normatywny" charakter omawianych rozporządzeń. Drugi z kolei akcentował ich „hybrydowy" charakter, z którego wynika ograniczony zakres ich kontroli przez Trybunał.

23. Reprezentatywny dla pierwszej z wymienionych grup orzeczeń Trybunału jest w szczególności wyrok z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00[25], w którym szeroko oceniono charakter rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. Trybunał wskazał w nim, że „w odniesieniu do cechy generalności, w pełni uzasadnione jest przyjęcie, że adresatem [zmieniających granice gmin – przyp. własny] 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". Z kolei, „odniesieniu do problemu oceny abstrakcyjnego charakteru regulacji zakwestionowanych przez rady gmin, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także i pod względem sposobu opisania 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". Ten kierunek orzeczniczy Trybunału, dopuszczający pełną kontrolę rozporządzeń wydawanych w oparciu

[25] OTK 2000/8/293

o art. 4 ust. 1 u.s.g. był kontynuowany m.in. w wyrokach z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03[26], czy z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04[27].

24. Zmiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zakresu kontroli trybunalskiej rozporządzeń wydawanych w oparciu o art. 4 ust. 1 u.s.g. nastąpiła wraz z wydaniem wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06[28]. Trybunał wskazał w nim, że „mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określanymi w doktrynie jako >>rozporządzenia<< różniące się od rozporządzeń >>klasycznych<<, przewidzianych w art. 87 i art. 92 Konstytucji. Owe >>rozporządzenia<<, stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń >>klasycznych<< tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej (zob. S. Wronkowska, Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki, [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 87 i n.). Zarazem jednak rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa. [...] Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian”.

25. Pogląd zawarty w przywołanym wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 znalazł odzwierciedlenie w szeregu dalszych judykatów Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienia z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07[29]; z 8

[26] OTK-A 2003/8/85.

[27] OTK-A 2006/7/80.

[28] OTK-A 2009/4/47.

[29] OTK-A 2009/10/152.

lutego 2017 r., sygn. U 2/16[30] i z 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19[31] i można go określić jako obecnie dominujący. Szczególnie mocno na temat ograniczeń kontroli trybunalskiej rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. wypowiedział się Trybunał w ostatnim z przywołanych postanowień stwierdzając, że „rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru normatywnego i nie należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji. To, że akt ten pośrednio oddziałuje na sytuację prawną podmiotów prawa, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym". Do tego nurtu orzeczniczego należy, jak się wydaje, zaliczyć także wyrok Trybunału z 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17[32], którym dokonano kontroli procedury prowadzącej do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów, a zatem jednego z „normatywnych elementów" tego rozstrzygnięcia[33]. Dodać należy, że dostrzeżone w przywołanym orzecznictwie ograniczenia zakresu trybunalskiej kontroli rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. stały się także kanwą wystosowania przez Trybunał trzech sygnalizacji (postanowienia z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09[34], z 12 maja

[30] OTK-A 2017/4.

[31] OTK-A 2019/32.

[32] OTK-A 2017/46

[33] „Trybunał zwrócił uwagę, że wydanie rozporządzenia, niezależnie od jego treści, podlega określonej procedurze prawodawczej, właściwej dla kreowania aktów normatywnych. W przepisach prawnych nie odróżnia się procesu wydawania rozporządzeń o charakterze generalno-abstrakcyjnym od procesu wydawania rozporządzeń indywidualno-konkretnych. Skoro więc zarzut wnioskodawcy dotyczy trybu wydania przepisów wydanych przez organy władzy publicznej, a nie ich treści, Trybunał uznał, że może zbadać konstytucyjność kwestionowanego aktu według tego kryterium. Trybunał nie odniósł się do kwestii spełnienia wymogów związanych z materialnymi warunkami kształtowania ustroju samorządowego. Nie oceniał treści rozporządzenia, gdyż w niniejszej sprawie nie należy to do jego kognicji (zob. postanowienie o sygn. U 2/16 i przywołane tam orzecznictwo)".

[34] OTK-A 2009/10/153.

2009 r., sygn. S 3/09[35] i z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19[36]), które do dnia dzisiejszego nie doczekały się wykonania.

26. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa Trybunału wydaje się, że rozporządzenia Rady Ministrów wydawane w oparciu o art. 4 ust. 1 u.s.g. mogą zostać poddane kontroli trybunalskiej w zakresie formalnych podstaw (formalnej dopuszczalności) ich wydania (por. wyrok z 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17). Poza zakresem kognicji Trybunału mieścić się będzie z kolei ocena realizacji materialnych podstaw wydania rozporządzenia, tj. ocena samego „rozstrzygnięcia" Rady Ministrów.

C.2. Ocena zgodności § 1 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. z art. 4a ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 5 EKSL.

27. Zgodnie z art. 4a ust. 1 u.s.g., wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia „konsultacji z mieszkańcami". Jak zostało to wskazane wyżej, wymóg ten stanowi realizację standardu wynikającego z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP (por. przywoływane już wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02 i z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06). Znaczenie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, jako wymogu dopuszczalności wydania rozporządzenia na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. w sposób szczególny podkreślił Trybunał w, również już przywołanym, wyroku z 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17. Wskazał, że „w niniejszej sprawie potwierdza, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest elementem trybu wydania rozporządzeń na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niedochowanie tego warunku należy ocenić jako naruszenie ustawy, a także naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje warunki wydawania rozporządzeń. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia, naruszając tryb jego wydania działa też niezgodnie z zasadą legalizmu".

28. Przedstawiony w sprawie U 3/17 pogląd winien, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, znaleźć w pełni zastosowanie na gruncie sprawy niniejszej. Poza jakąkolwiek wątpliwością pozostaje, że wydając rozporządzenie z dnia 27

[35] OTK-A 2009/5/75.

[36] OTK-A 2019/33.

grudnia 2021 r., w zakresie jego § 1, Rada Ministrów działała w warunkach niezaistnienia jednej z obligatoryjnych w świetle art. 4a ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 5 EKSL podstaw formalnych wydania tego rozporządzenia. Przed wydaniem rozporządzenia nie doszło bowiem do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Kleszczów.

29. Podkreślić przy tym należy, że uchybienia tego nie może konwalidować fakt przeprowadzenia w gminie Kleszczów referendum konsultacyjnego dotyczącego zmiany granic pomiędzy gminą Kleszczów a gminą Bełchatów. Referendum to zostało przeprowadzone 16 stycznia 2022 r., a w jego realizacji, Rada Gminy Kleszczów podjęła uchwałę nr XLIII/545/2022 z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia opinii o zmianie granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów[37]. Stosownie do art. 4a ust. 4 u.s.g., konsultacji poprzedzających wydanie rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 tej artykułu nie przeprowadza się jedynie „w przypadku przeprowadzenia [podkr. własne] referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy". Nie ulega wątpliwości, że w dacie wydania rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. stan taki nie zaistniał, stąd Rada Ministrów pozostawała związana jednoznaczną normą wypływającą z art. 4a ust. 1 u.s.g. Formalną kompetencję do wydania rozporządzenia zmieniającego granice pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów zyskała dopiero po dniu 16 stycznia 2022 r., kiedy to doszło do przeprowadzenia referendum lokalnego.

C.3. Ocena zgodności § 3 w zw. z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji.

30. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy". Jednocześnie, zgodnie z ust. 2 tego artykułu, „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą

[37] https://eurzad.finn.pl/gwkleszczow/#!/rejestr/814846, dostęp: 9 marca 2023 r.

wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym". Wymogi te należy stosować także do rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów w oparciu o art. 4 ust. 1 u.s.g. (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02[38] i z 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17[39]). Przywołane regulacje, odnoszące się do zastosowania odpowiedniego okresu przejściowego pomiędzy ogłoszeniem aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (możliwością stosowania[40]) stanowią wyraz wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego zasad: ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. m.in. wyrok z 22 lutego 2006 r., sygn. K 48/04[41]) oraz prawidłowej legislacji (por. m.in. wyrok z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01[42]). *Vacatio legis* jest bowiem z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji (por. m.in. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03[43]).

31. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że ocena zastosowania odpowiedniego *vacatio legis* musi następować *ad casu* (por. wyrok z 28 października 2009 r. Kp 3/09[44]), przy czym założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni, jako przewidzianego ogólnie przez

[38] OTK-A 2002/7/92.

[39] OTK-A 2017/46.

[40] Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia datę formalnego wejścia w życie od daty początkowej stosowania przepisów prawa – por. m.in. wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, OTK-A 2004/7/64, w którym stwierdzono, że „formalnie ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu jej ogłoszenia, natomiast praktycznie [...] mogła być stosowana dopiero po 17 dniach od ogłoszenia. W ocenie Trybunału, ten okres powinien wystarczyć na zapoznanie się z treścią nowego unormowania.".

[41] OTK-A 2006/2/25.

[42] OTK-A 2002/1/6.

[43] OTK-A 2004/2/8.

[44] OTK-A 2009/9/138.

ustawodawcę (tak Trybunał w orzeczeniu z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94[45]). Ograniczenie tego okresu jest przy tym dopuszczalne jedynie jako środek nadzwyczajny, który ma postać wyjątku uzasadnionego ważnym interesem publicznym (por. m.in. wyrok Trybunału z 20 grudnia 1999 r., K 4/99[46]). Na gruncie dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa, pośredniej wskazówki co do „odpowiedniego" dla tej materii okresu *vacatio legis* dostarczają regulacje odnoszące się do dokonywania takich zmian na wniosek zainteresowanej gminy. W szczególności art. 4b ust. 3 u.s.g. przewiduje, że wnioski w tym przedmiocie mogą być składane „w terminie do dnia 31 marca". W § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r. poz. 310) określono z kolei ostateczny termin, do którego Rada Ministrów może podjąć rozstrzygnięcie (tj. wydać rozporządzenie lub odmówić jego wydania) w rezultacie złożonego wniosku. Wskazano w nim bowiem, że „wnioski są rozpatrywane w ciągu roku od dnia złożenia wniosku, nie później jednak niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana". W świetle tych regulacji należy przyjąć, że sam prawodawca uznaje za minimalny właściwy termin na dostosowanie się do zmian przez ich adresatów termin 5-miesięczny.

32. Zgodnie z § 3 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., „rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.". Jednocześnie, w świetle § 1 tego rozporządzenia, ustalenie nowych granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów następuje także „z dniem 1 stycznia 2022 r.". W niniejszej sprawie mamy zatem do czynienia ze zbieżnością daty wejścia w życie rozporządzenia oraz daty, od której powinno być ono stosowane. Publikacja rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. w Dzienniku Ustaw nastąpiła 28 grudnia 2021 r. Okres spoczywania prawa wyniósł zatem w niniejszej sprawie 3 dni (29, 30 i 31 grudnia 2021 r.), a zatem był krótszy od „wyjściowego" okresu wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

[45] OTK 1994/2/36.

[46] OTK 1999/7/165.

prawnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę ogół skutków rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., przedstawiony szeroko we wniosku Rady Gminy Kleszczów[47] ustalony przez Radę Ministrów okres *vacatio legis* musi zostać określony jako w sposób oczywisty „nieodpowiedni". Rada Ministrów nie wskazała przy tym w najmniejszym stopniu jakichkolwiek szczególnych okoliczności, które przemawiałyby za takim jego – odstępującym od standardu wynikającego z przytaczanych wyżej przepisów prawa – określeniem.

C.4. Ocena zgodności § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP.

33. Rada Gminy Kleszczów w inicjującym niniejsze postępowanie wniosku podniosła szereg zarzutów (pkt. 3 f-h) odnoszących się literalnie do samego rozstrzygnięcia podjętego przez Radę Ministrów. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ich istotą, a zatem istotą problemu konstytucyjnego w nich opisanego jest wydanie rozporządzenia w oparciu o prawnie bezskuteczną (niespełniającą wynikających z Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym materialnych wymogów) czynność Rady Ministrów polegającą na przyjęciu projektu rozporządzenia w zakresie jego § 1, a rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r., jako obarczone istotną wadą procesu legislacyjnego, powinno zostać skontrolowane pod kątem zgodności z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP.

34. Rzecznik Praw Obywatelskich skargą z 15 czerwca 2022 r., zainicjował sądowoadministracyjną kontrolę czynności Rady Ministrów polegającej na w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin w zakresie, w jakim czynność ta odnosi się do zmiany z dniem 1 stycznia 2022 r. granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów (skarga została zarejestrowana w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie pod sygn. I SA/Wa 1815/22; w dacie sporządzenia niniejszego pisma nie został w jej ramach wyznaczony termin posiedzenia). Zaskarżonej czynności zarzucono naruszenie art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP

[47] Tamże, s. 109 i n.

poprzez przyjęcie projektu rozporządzenia zmieniającego granice gmin w sposób dowolny, w oderwaniu od ustawowych i konstytucyjnych dyrektyw dokonywania takich zmian. Rzecznik wniósł przy tym o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności.

35. Intencją stojącą za skierowaniem przywołanej skargi była chęć wypełnienia luki w możliwości sądowej kontroli rozporządzeń „granicznych" wydawanych przez Radę Ministrów, zidentyfikowanej w przedstawionym w części C.1. niniejszego pisma orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i wynikającej z wieloletniej bezczynności w wykonaniu kierowanych przez Trybunał Konstytucyjny sygnalizacji (przywołane wyżej postanowienia z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09, z 12 maja 2009 r., sygn. S 3/09 i z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19). Potencjalnie pozytywne orzeczenie sądu administracyjnego zapadłe w wyniku skargi Rzecznika, stwierdzające, że do przyjęcia projektu kwestionowanego rozporządzenia doszło z naruszeniem prawa będzie równoznaczne z pozbawieniem procesu legislacyjnego prowadzącego do jego wydania najistotniejszego elementu. Stan taki wprost winien prowadzić do stwierdzenia, że rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2021 r. w omawianym zakresie narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)[48] oraz zostało wydane z naruszeniem przysługującej Radzie Ministrów kompetencji (art. 92 ust. 1 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP).

36. W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich poddaje pod rozwagę Trybunału ewentualne zawieszenie postępowania w niniejszej sprawie na zasadzie art. 177 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego w zw. z art. 36 uTK, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Rady Ministrów z 27 grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin w zakresie, w jakim czynność ta odnosi się do zmiany z dniem 1 stycznia 2022 r. granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów, która zawisła

[48] Por. w szczególności uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK-A 2019/4, w którym stwierdzono niezgodność ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z art. 7 Konstytucji z uwagi na nieprawidłowości w trakcie głosowania nad ustawą w Senacie RP.

aktualnie przed Wojewódzki Sądem Administracyjny w Warszawie pod sygn. I SA/Wa 1815/22. Stosowany odpowiednio w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym art. 177 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego daje podstawę do zawieszenia postępowania „jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej", przy czym w orzecznictwie Sądu Najwyższego zwraca się uwagę, że sformułowanie to obejmuje swoim zakresem także zależność rozstrzygnięcia od uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 7 października 2010 r., sygn. IV CSK 206/10).

D. Zbędność orzekania w pozostałym zakresie.

Stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Przez zbędność orzekania Trybunał rozumie przy tym m.in. sytuację, w której przy wielości wskazanych wzorców kontroli, stwierdza niezgodność kwestionowanej regulacji przynajmniej z jednym z nich (por. wyrok z 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19[49] i przywołane w nim dalsze orzecznictwo). W ocenie Rzecznika, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 4a ust. 3 u.s.g. oraz § 1 i § 3 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. zgodnie z wnioskami zawartymi w *petitum* niniejszego pisma, spowoduje zbędność orzekania w pozostałym zakresie.

Załączniki:

1) kopia skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Rady Ministrów z 27 grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin w zakresie, w jakim czynność ta odnosi się do zmiany z dniem 1 stycznia 2022 r. granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów;
2) odpis pisma wraz z załącznikiem ad 1 – 4 szt.

(-) Marcin Wiącek (podpis na oryginale)

[49] OTK-A 2021/14.

Załącznik nr 18 do wniosku

Kleszczów. dnia 24 grudnia 2024 r.

URZĄD GMINY
w KLESZCZOWIE
ul. Główna 47
97-410 Kleszczów

URZĄD GMINY BEŁCHATÓW
WPŁYNĘŁO
dnia: 24. 12. 2024
Nr .....
Podpis .....

Rada Gminy Bełchatów

Szanowny Pan Rafał Furczyński

KSP. 0110.2.2024

Przewodniczący Rady Gminy Bełchatów

Wniosek

Działając na zasadzie przepisu art. 4b ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572) wnoszę o wydanie przez Radę Gminy Bełchatów w możliwie najkrótszym terminie opinii w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, których przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów, poprzedzonej przeprowadzeniem przez Radę Gminy Bełchatów konsultacji z mieszkańcami.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Kleszczów - działając na podstawie art. 4b ust. 1 i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572) i § 4 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XLIX/615/2022 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kleszczów - podjęła uchwałę Nr XI/67/2024 w sprawie złożenia wniosku do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kleszczów dotyczących zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów. W § 1. 1. Uchwały Rada Gminy Kleszczów zawnioskowała do Wójta Gminy Kleszczów o przeprowadzenie ogólnogminnych konsultacji społecznych w sprawie zmiany

granic administracyjnych Gminy Kleszczów, których przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów. Z kolei w załączniku nr 1 do uchwały zaprezentowano proponowaną zmianę granic. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Kleszczów. Stąd zgodnie z przepisem art. 4b ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572), mając na względzie wystąpienie z wnioskiem, o którym mowa w art. 4b ust. 1 i 3 w.w. ustawy do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, wnoszę o wydanie przez Radę Gminy Bełchatów opinii w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Kleszczów, których przedmiotem będzie zmiana granic pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów, polegająca na włączeniu w granice gminy Kleszczów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha z obszaru gminy Bełchatów, poprzedzonej przeprowadzeniem przez Radę Gminy Bełchatów konsultacji z mieszkańcami.

Proszę o potraktowanie sprawy jako pilnej i ważnej.

Z poważaniem

Załącznik:

Uchwała Nr XI/67/2024 Rady Gminy Kleszczów

Załącznik nr 19 do wniosku

REFERENDUM GMINNE
W SPRAWIE ZMIANY GRANIC POMIĘDZY GMINĄ BEŁCHATÓW I GMINĄ KLESZCZÓW, POLEGAJĄCEJ NA WŁĄCZENIU W GRANICE GMINY BEŁCHATÓW OBSZARU OBRĘBU EWIDENCYJNEGO WOLA GRZYMALINA O POWIERZCHNI 2061,59 HA Z OBSZARU GMINY KLESZCZÓW
ZARZĄDZONE NA 16 STYCZNIA 2022 ROKU

Gminna Komisja do spraw Referendum w Kleszczowie

Gmina	K l e s z c z ó w	Powiat	b e ł c h a t o w s k i	Województwo	ł ó d z k i e

PROTOKÓŁ USTALENIA WYNIKU REFERENDUM GMINNEGO

Wyniki głosowania i wynik referendum ustalono w dniu 16 stycznia 2022 r.

Głosowanie przeprowadzono w 4 obwodach głosowania.

Na podstawie protokołów głosowania otrzymanych od wszystkich tj. 4 obwodowych komisji do spraw referendum, Komisja ustaliła następujące wyniki głosowania:

1	Liczba osób uprawnionych do głosowania				4	7	7	2
1a	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części A spisu w chwili zakończenia głosowania				4	7	7	2
1b	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części B spisu w chwili zakończenia głosowania							0
2	Liczba kart do głosowania otrzymanych przez komisje obwodowe				4	7	9	5
3	Nie wykorzystano kart do głosowania				2	1	3	9
4	Liczba osób, którym wydano karty do głosowania				2	6	5	6
4a	w tym liczba osób umieszczonych w części A spisu, którym wydano karty do głosowania				2	6	5	6
4b	w tym liczba osób umieszczonych w części B spisu, którym wydano karty do głosowania							0
5	Liczba osób głosujących przez pełnomocnika							3
6	Liczba osób, którym wysłano pakiety referendalne							2
7	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych							2
7a	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu							0
7b	Liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane							0
7c	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania							0
7d	Liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania							0
7e	Liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urn							2
8	Liczba kart wyjętych z urn				2	6	5	8

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu.

8a	w tym liczba kart wyjętych z kopert na kartę do głosowania							2
9	Liczba kart nieważnych							0
10	Liczba kart ważnych *(liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu)*				2	6	5	8
11	Liczba głosów nieważnych						2	7
12	Liczba głosów ważnych				2	6	3	1
13a	Liczba głosów za wyborem wariantu 1				2	5	9	9
13b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2						3	2

14. Komisja ustaliła, że w referendum wzięło udział 2658 osób. Uprawnionych do głosowania było 4772 osób, w referendum wzięło więc udział ~~mniej~~*)/nie mniej*) niż 30% uprawnionych do głosowania; frekwencja wyniosła 55,69%.
Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 400), stwierdza, że referendum jest ważne*)/~~nieważne~~*).

15.**) Komisja ustaliła, że większość*)/~~nie mniej niż 2/3~~*) ważnych głosów oddano za ~~odpowiedzią pozytywną~~*)/~~negatywną~~*), wariantem 1*)/~~wariantem 2~~*)/~~wariantem ...~~-*).
Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 56 ust. 1*)/~~art. 56 ust. 2~~*) ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, stwierdza, że wynik referendum jest rozstrzygający*)/~~nie jest rozstrzygający~~*).

16.***) Adnotacja o wniesieniu uwag przez mężów zaufania z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma - wpisać odpowiednio „brak zarzutów" lub „brak mężów zaufania":****) *„brak mężów zaufania"* .....
.....
.....
.....

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu.

17.[***] Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków Komisji z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma - wpisać „brak zarzutów”: [****] *„brak zarzutów”*.....

.....

.....

.....

Przy sporządzeniu protokołu obecni byli członkowie Komisji:

1)	Mazur Agnieszka Magdalena	-	przewodniczący
2)	Pierzak Kalina	-	zastępca przewodniczącego
3)	Gajewska Emilia Małgorzata	-	członek
4)	Jańczyk Lesław Alfred	-	członek
5)	Malicka Aneta Barbara	-	członek
6)	Pajęcka Katarzyna	-	członek

Mazur Agnieszka
Kalina Pierzak
Emilia Gajewska
Lesław Jańczyk
Aneta Malicka
Katarzyna Pajęcka

GMINNA KOMISJA ds. REFERENDUM w Kleszczowie (pieczęć Komisji)

*) Niepotrzebne skreślić lub pominąć przy sporządzaniu formularza protokołu.

**) Skreślić lub pominąć jeżeli referendum jest nieważne.

***) Jeżeli treść nie mieści się na formularzu, należy dołączyć ją do protokołu, zaznaczając to w miejscu przeznaczonym na wpisanie adnotacji.

****) W razie zgłoszenia uwag przez mężów zaufania lub członków Komisji, stanowisko Komisji wobec zarzutów należy dołączyć do protokołu.