



Warszawa, dnia 14 stycznia 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-480105-X/04/TG

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Profesor
Marek BELKA

Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Zwrócił się do mnie Wójt Gminy Raciąż w sprawie zmiany granic gminy Raciąż, polegającej na włączeniu części obszaru tej gminy do obszaru Gminy o statusie miasta Raciąż, dokonanej mocą § 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania także obowiązujących procedur miejscowości statusu miasta (Dz. U. Nr 169, poz. 1767). W swym wystąpieniu podniósł, że zmiana ta narusza prawa i interes mieszkańców, członków wspólnoty samorządowej Gminy Raciąż, a ponadto nie zostały zachowane procedury, obowiązujące przy dokonywaniu tego rodzaju zmian.

W sprawie tej w dniu 8 grudnia 2004 r. został przez pełnomocnika Gminy złożony wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności wymienionego wyżej rozporządzenia z art. 2, art. 7, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 4, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Po zapoznaniu się z treścią złożonego wniosku, podzielałam przytoczone w nim argumenty i wynikające z nich wnioski.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r. K 27/02, OTK-A Nr 7 poz. 92; z dnia 25 marca 2003 r. U 10/01, OTK-A Nr 3 poz. 23; z dnia 4 listopada 2003 r. K 1/03, OTK-A Nr 8 poz. 85), podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Z drugiej strony jednakże, terytorium jednostki samorządowej, a przez to także i jej granice, to jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość tej jednostki - jako wspólnoty polityczno-terytorialnej. Więzi międzyludzkie, gospodarcze i kulturowe, przesądzające o stopniu zwartości tej wspólnoty, jej zdolności politycznej do wykonywania zadań publicznych kształtują się w

długotrwałym procesie historycznym, poprzez pryzmat związków z miejscem zamieszkania. W toku zmiany granic mieć należy na uwadze, iż każda z tych zmian narażać może na destrukcję lub osłabienie, ukształtowane już lub kształtujące się w procesie historycznym więzi. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., przyczyny wszczynania procedur korekcyjnych w obydwu postępowaniach muszą mieć więc znamiona interesu publicznego. Tylko bowiem interes publiczny umocowany w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa - jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych.

W przedmiotowej sprawie podnieść należy, że procedura zmiany granicy zainicjowana została w związku z kolejnym wnioskiem Gminy o statusie miasta Raciąż (poprzedni z 2003 r. został rozpatrzony negatywnie). Wniosek ten uzasadniony został - najogólniej ujmując - potrzebami wszechstronnego rozwoju miasta, zabezpieczenia terenów pod lokalizację inwestycji, stwarzania warunków do rozwoju inicjatyw społecznych oraz aktywizacji gospodarczej, rozwoju różnych form budownictwa mieszkaniowego. W toku postępowania zainteresowana Gmina Raciąż, kosztem terytorium której miała być dokonana ta zmiana, zgłosiła szereg zastrzeżeń i wątpliwości, co do zgodności niektórych elementów wniosku ze stanem faktycznym. Wskazano m.in., że - wbrew ocenie wnioskodawcy - wobec typowo wiejskiego charakteru zabudowy oraz infrastruktury społecznej i technicznej, zmiana spowoduje zniekształcenie układu osadniczego oraz zakłóci więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze. Na części terytorium przewidzianego do włączenia w granice miasta Raciąż, ustanowiony został zespół przyrodniczo - krajobrazowy „Pólka-Raciąż” (rozporządzenie nr 27 Wojewody Mazowieckiego z dnia 16 września 2004 r. w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo - krajobrazowego „Pólka-Raciąż”, Dz. Urz. MSWiA Nr 239 poz. 6411), co wyklucza możliwość wykorzystania tego terenu zgodnie z intencją wnioskodawcy. Ponadto - jak podkreślono - znaczna część terenu Pólka-Raciąż nie jest zamieszkała ze względu na niekorzystne warunki środowiskowe. Zarzucono też niestaranne i niezgodne ze stanem faktycznym określenie nowych granic miasta Raciąż, w tym wyliczenie działek geodezyjnych, które faktycznie nie zostały wydzielone, ani nie podjęto działań na rzecz ich wydzielenia. Zwraca też uwagę fakt, że Wojewoda Mazowiecki, przekazując wniosek do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazał na niemożność zajęcia jednoznacznego stanowiska i wyrażenia pozytywnej opinii w sprawie. Okoliczności te jednakże nie zostały wyjaśnione w toku dalszego postępowania. Rodzić to może wątpliwości, czy postępowanie poprzedzające wydanie rozporządzenia, prowadzone było wystarczająco wnikliwie oraz czy w wystarczającym stopniu uwzględniony został interes społeczny samorządu Gminy Raciąż.

Zważyć należy także, iż przepisy art. 4 o samorządzie gminnym, dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, nadawania gminie lub miejscowości

statusu miasta i ustalania jego granic oraz ustalania i zmieniania nazw gmin oraz siedzib ich władz w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, nakazują wydanie takiego rozporządzenia poprzedzić przeprowadzeniem określonych konsultacji i uzyskaniem opinii podmiotów wskazanych w ustawie. Ustawodawca wyraźnie rozróżnił te wymagania, w zależności od podmiotu, z którego inicjatywy zmiana ma być dokonana. W wypadku, gdy inicjatywę wydania rozporządzenia podejmuje z urzędu Rada Ministrów, wymagane jest zasięgnięcie 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 (art. 4a ustawy). O ile natomiast rozporządzenie wydawane jest na wniosek rady gminy wymagane jest, aby złożenie w przewidzianym trybie wniosku wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku, poprzedzone zostało przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami. Niezbędne jest też uzyskanie opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, zaś w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw - opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, a ponadto - opinii wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem.

Zakres terytorialny zmian dokonanych przedmiotowym rozporządzeniem wykracza poza zakres określony we wniosku Gminy o statusie miasta Raciaż. Prowadzi to do wniosku, że rozszerzenie tego zakresu terytorialnego dokonane zostało z urzędu przez Radę Ministrów, jednakże bez zachowania procedury przewidzianej w takim przypadku.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147), zwracam się do Pana Premiera podjęcie niezbędnych działań w celu zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania także obowiązujących procedur miejscowości statusu miasta, poprzez uchylenie kwestionowanego dotyczącego zmiany granicy między Gminą Raciaż a Gminą o statusie miasta Raciaż, albo też poprzez wprowadzenie przepisu przesuwającego termin wejścia w życie tegoż § 1 pkt 4 lit. a - po rozpatrzeniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Z wyrazami poważania

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ dr hab. Jerzy Świątkiewicz
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich