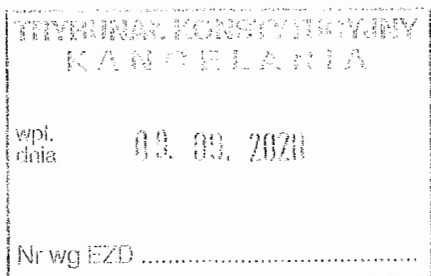




**PK VIII TK 105.2020**

**U 4/20**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Gminy Chełmiec z dnia 29 stycznia 2020 r. „o stwierdzenie, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2510) oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia są niezgodne:

1) z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506 z późn. zm.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania.

2) z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506 z późn. zm.), przez to, że zostało wydane bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec, którego rozporządzenie to dotyczyło”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy Chełmiec (dalej także: Wnioskodawca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, przytoczony na wstępie niniejszego stanowiska.

Określając problem konstytucyjny, Rada Gminy Chełmiec wskazała, że przedmiotem Jej wniosku „jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2019 r. poz. 2510; dalej: rozporządzenie zmieniające). Akt ten zawiera dwa przepisy: § 1, który uchyla nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec a zmiana ta dotyczy rozporządzenia 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. z 2017 r., poz. 1427; dalej: rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec), oraz § 2, (...) [który stanowi – przyp. wł.] o wejściu w życie rozporządzenia (z dniem – przyp. wł.) 31 grudnia 2019 r. Zdaniem wnioskodawcy, wydanie rozporządzenia zmieniającego nastąpiło z naruszeniem trybu wymaganego prawem do dojścia tego aktu do skutku. Jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4a ust. 1 ustawy z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506 z późn. zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Zarzut wnioskodawcy dotyczy tego, że rozporządzenie zmieniające, decydujące o uchyleniu nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec, zostało wydane bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz (bez – przyp. wł.) zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec. Problem wskazany we wniosku dotyczy trybu wydania rozporządzenia zmieniającego, jako całości” (uzasadnienie wniosku, s. 1).

Dalej Wnioskodawca wyjaśnił, że „proces legislacyjny dotyczący nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec przedstawiał się następująco:

- 1) W dniu 24 lutego 2017 roku powołując się na przepis § 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 i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r., poz. 310) [dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. – przyp. wł.] **Rada Gminy Chełmiec złożyła do MSWiA w Warszawie za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego wniosek o nadanie sołectwu Chełmiec statusu miasta.**
- 2) Zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 2 (...) [rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. – przyp. wł.] **Wojewoda Małopolski przekazał w dniu 3 kwietnia 2017 roku wniosek Rady Gminy Chełmiec w sprawie nadania sołectwu Chełmiec statusu miasta do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze swoją opinią.**
- 3) Zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 3 (...) [rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. – przyp. wł.] oraz art. 4 ust. 1 ustawy (...) o samorządzie gminnym (...) **Prezes Rady Ministrów Beata Szydło**

**podpisała rozporządzenie w dniu 24 lipca 2017 r. (...) [o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec – przyp. wł.] i (...) [w – przyp. wł.] § 3 tegoż rozporządzenia (określono, że – przyp. wł.) z dniem 1 stycznia 2018 roku nadaje się status miasta miejscowości Chełmiec.**

- 4) Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust.1 ustawy (...) o samorządzie gminnym (...) **Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki podpisał rozporządzenie w dniu 27 grudnia 2017 r (Dz. U. z 2017 r., poz. 2493) zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib niektórych gmin (dalej: rozporządzenie zmieniające Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. – przyp. wł.), na mocy którego został przesunięty termin nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec na dzień 1 stycznia 2019 roku bez zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.**
- 5) Na podstawie Uchwały Rady Gminy Chełmiec Nr XL/800/2018 z dnia 26 stycznia 2018 roku Rada Gminy Chełmiec wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą (...) o samorządzie gminnym (...) [rozporządzenia zmieniającego Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. – przyp. wł.].
- 6) Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy (...) o samorządzie gminnym (...) **Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki podpisał rozporządzenie w dniu 27 grudnia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2463) zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib niektórych gmin (dalej: rozporządzenie zmieniające Prezesa Rady**

Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. – przyp. wł.), **na mocy którego został przesunięty termin nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec na dzień 1 stycznia 2020 roku bez zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.**

- 7) Na podstawie Uchwały Rady Gminy Chełmiec Nr IV/56/2019 z dnia 16 stycznia 2019 roku Rada Gminy Chełmiec wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą (...) o samorządzie gminnym (...) [rozporządzenia zmieniającego Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. – przyp. wł.].
- 8) Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy (...) o samorządzie gminnym (...) **Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki podpisał (...)** [rozporządzenie zmieniające – przyp. wł.], **na mocy którego uchylono nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec bez zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.**

**Rozporządzenie to jest przedmiotem problemu konstytucyjnego i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego**” (uzasadnienie wniosku, s. 2 – 3).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Gminy Chełmiec wyjaśniła, że „Rada Ministrów, zmieniając 19 grudnia 2019 roku rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec zrobiła to podczas jego *vacatio legis*. Minister właściwy do spraw administracji publicznej nie podjął działań, które prowadziłyby do zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz opinii mieszkańców gminy Chełmiec poprzez konsultacje”, oraz że „[d]ziałanie Rady Ministrów, która zmieniła poszczególne jednostki redakcyjne rozporządzenia o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec przed jego wejściem w życie, spowodowało, że nie dokonała się zmiana w systemie podziału terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę na to, że mimo specyficznego charakteru przepisu uchylającego, a także rozporządzenia zmieniającego, istnieje ono w systemie prawnym. Nie można więc uznać, że utraciło moc obowiązującą” (uzasadnienie wniosku, s. 3 – 4)

Przechodząc do oceny zgodności z Konstytucją zaskarżonego rozporządzenia Rady Ministrów Rada Gminy Chełmiec zwróciła uwagę, między innymi, na następujące kwestie:

– „[z]godnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy (...) o samorządzie gminnym (...) Rada Ministrów nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie to może być wydane albo z inicjatywy samej Rady Ministrów albo na wniosek rady gminy. Należy przy tym zauważyć, że skuteczność tych działań zależy od przestrzegania przewidzianej w ustawie o samorządzie gminnym procedury dotyczącej nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Jeden z podstawowych wymogów dotyczących tej procedury został określony w art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi że: <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>.

Innymi słowy koniecznym warunkiem wydania rozporządzenia w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic jest wcześniejsze zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzenie przez te rady konsultacji z mieszkańcami” (uzasadnienie wniosku, s. 5);

– „[z]naczenie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazując, że przepisy

regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie nadania miejscowości statusu miasta (art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami (wydany w pełnym składzie wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r. sygn. K 37/06, OTK ZU/A/2009, poz. 47). Trybunał Konstytucyjny podkreślał we wskazanym wyroku, że art. 4a jak i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter szczegółowych instrukcji określających wymagania, jakie muszą zostać spełnione, aby Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie. Okoliczność, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru nie oznacza, że mają one fakultatywny charakter. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne i stanowią nieodzowną przesłankę decyzji dotyczących nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Konsultacje oddziałują kierunkowo na opinię właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana, zmusza do szczególnego uzasadnienia (zob. też wyrok TK z 4 listopada 2003 r. sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003 poz. 85)” [uzasadnienie wniosku, *op. cit.*];

– rozporządzenie zmieniające „zostało wydane przez Radę Ministrów z pominięciem procedury przewidzianej w art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przed wydaniem tego rozporządzenia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zwróciło się do Rady Gminy Chełmiec o wydanie opinii oraz nie przeprowadzono konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie zmiany (...) [rozporządzenia o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec – przyp. wł.]. Tymczasem Rada Ministrów może dokonać zmian w podziale terytorialnym jedynie według zasad określonych przez ustawodawcę i zgodnych z Konstytucją RP (zob. wyrok TK o sygn. K 37/06). Konsultacje z mieszkańcami zostały natomiast przeprowadzone przed wydaniem rozporządzenia (...) [o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec – przyp. wł.]. Oznacza to, że rozporządzenie (...) [o nadaniu statusu miasta miejscowości

Chełmiec – przyp. wł.], którego skutki miało uchylać (...) [rozporządzenie zmieniające – przyp. wł.] zostało wydane w sposób spełniający wymogi określone w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności w art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie można przy tym uznać, że konsultacje z mieszkańcami, które miały miejsce przed wydaniem rozporządzenia (...) [o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec – przyp. wł.], mogłyby znaleźć zastosowanie do rozporządzenia zmieniającego. Z przytoczonego art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika jednoznacznie, że każda zmiana decyzji dotycząca nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic wymaga zasięgnięcia osobnej opinii właściwej rady gminy oraz przeprowadzenia osobnych konsultacji z mieszkańcami. Powyższe oznacza, że kwestionowane rozporządzenie zmieniające (...) zostało wydane przez Radę Ministrów w sposób sprzeczny z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewidującym obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed wydaniem rozporządzenia i zasięgnięcia opinii rady gminy przed wydaniem rozporządzenia zmieniającego, co samo w sobie oznacza konieczność jego wyeliminowania z systemu prawa. Ponadto, okoliczność, że kwestionowane rozporządzenie zmieniające (...) zostało wydane przez Radę Ministrów w sposób sprzeczny z przepisami rangi ustawowej powoduje naruszenie wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który określa zasady wydawania rozporządzeń. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych jak, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, zasada legalizmu. Oznacza to, że wydanie rozporządzenia zmieniającego (...) z pominięciem wymogu określonego w art. 4a ustawy o samorządzie gminnym powoduje



naruszenie art. 7 Konstytucji RP. Z kolei zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tymczasem Rada Ministrów wydając kwestionowane rozporządzenie zmieniające (...) całkowicie zignorowała regulację ustawową zawartą w art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określając zasady wydawania rozporządzeń dotyczących nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic” (uzasadnienie wniosku, s. 5 – 6).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Gminy Chełmiec podkreśliła, że „przedmiotem zaskarżenia objęty jest cały kwestionowany akt normatywny, czyli rozporządzenie zmieniające (...) z uwagi na charakter postawionych zarzutów. Dotyczą one mianowicie trybu wydania rozporządzenia a nie treści poszczególnych jego przepisów. Zgodnie z wieloletnią i utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, nie budzi wątpliwości dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją całego kwestionowanego aktu normatywnego, jeśli postawione przez wnioskodawcę zarzuty dotyczą trybu wydania aktu normatywnego albo kompetencji do wydania aktu normatywnego. W takim przypadku Trybunał nie dokonuje kontroli treści norm wyrażonych w przepisach aktu normatywnego, lecz bada konstytucyjność dojścia aktu normatywnego do skutku. W przypadku, gdy rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem trybu określonego w przepisach Konstytucji i ustawy, powoduje to jego niezgodność z Konstytucją w całości (por. np. wyrok z 7 listopada 2000 r. sygn. K 16/00, OTK ZU 7/2000, poz. 257). Z ostrożności procesowej, gdyby jednak Trybunał uznał, że dopuszczalna jest w ramach niniejszego postępowania (kontrola – przyp. wł.) tylko poszczególnych przepisów rozporządzenia zmieniającego, wnioskodawca zakwestionował również § 1 i § 2 rozporządzenia zmieniającego (...). Wszystkie wskazane powyżej argumenty w całym uzasadnieniu wniosku mające przemawiać za niekonstytucyjnością kwestionowanej regulacji należy uznać za argumenty przemawiające za

niezgodnością z Konstytucją i z art. 4a ustawy o samorządzie gminnym kwestionowanych § 1 i § 2 rozporządzenia zmieniającego” (uzasadnienie wniosku, s. 7).

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że „w podobnej sprawie i to stosunkowo niedawno” Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 1 czerwca 2017 r., w sprawie o sygn. akt U 3/17 (OTK ZU A/2017, poz. 46) orzekł, że „[r]ozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 2312) jest niezgodne z:

a) Art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) Art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...))”, po czym stwierdził, iż „[t]reść uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 roku jak najbardziej ma odwzorowanie do obecnie kwestionowanego przez wnioskodawcę rozporządzenia zmieniającego nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec” (uzasadnienie wniosku, *op. cit.*).

W końcowym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Gminy Chełmiec podkreśliła, że „w niniejszej sprawie brak jest podstaw do umorzenia postępowania. Nie sposób nie zauważyć, że w pełnoskładowym wyroku w przywołanej już sprawie o sygn. K 37/06 Trybunał wskazywał – odnosząc się do zarzutów dotyczących rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego że <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 rozstrzygnięcia konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czyli skutki

negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie – pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie 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>”, oraz że „w niniejszej sprawie wnioskodawca nie kwestionuje *meritum* rozporządzenia zmieniającego (...) czyli treści zawartej w § 1 tego rozporządzenia. Z uwagi na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału wnioskodawca nie formułuje zarzutów dotyczących treści tego przepisu. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą natomiast – co jednoznacznie wynika z *petitum* wniosku jak i jego uzasadnienia – trybu wydania kwestionowanego rozporządzenia zmieniającego (...), co jak najbardziej stanowi sferę normatywną. Ocenie podlega zatem sposób wydania aktu normatywnego jakim jest rozporządzenie zmieniające (...) z aktami normatywnymi wyznaczającymi tryb wydania rozporządzeń tego rodzaju. Nie ma tu zatem mowy <o sferze faktów> czy <ocenie sposobu rządzenia>” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Na wstępie należy dostrzec, iż, jak to wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „na każdym etapie postępowania Trybunał ma obowiązek ustalić, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, rodzących konieczność umorzenia postępowania bez wydania wyroku. Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., w sprawie o sygn. akt K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63,

*vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego [wydane w pełnym składzie Trybunału] z dnia 11 października 2017 r., w sprawie o sygn. akt K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69).

Jednymi z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, uprawnionych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami, „w sprawach, o których mowa w art. 188” Konstytucji są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (pkt 3), zaś jednym z warunków dopuszczalności takiego wniosku jest to, aby zaskarżony wnioskiem akt normatywny (przepis prawa) dotyczył spraw objętych zakresem działania podmiotu wnioskującego (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Problematyka wymogów formalnych wniosku składanego przez podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (w tym przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie o sygn. akt Tw 4/09 Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Prezydium Forum Związków Zawodowych o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 3 ust. 1-6, art. 4 pkt 5 i 6, art. 44 pkt 1 i art. 57 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) [obecnie – tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1924] z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, postanowieniem z dnia 23 lutego 2009 r., odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu (OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 74).

W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż *„[n]a podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktów normatywnych (ich części) z aktami normatywnymi mającymi wyższą moc prawną w hierarchicznie zbudowanym systemie źródeł prawa. Jednakże legitymacja tych podmiotów została ograniczona przez ustrojodawcę w ten sposób, że przedmiotem wniosku mogą być tylko takie*

*przepisy, które dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 2 Konstytucji)”, oraz że „[w]ola organu ogólnokrajowego, który zazwyczaj ma strukturę kolegialną, znajduje wyraz w podejmowanych przez niego uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy (np. statut), zaś treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z posiedzenia tego organu. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uchwała ogólnokrajowego organu związku zawodowego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi conditio sine qua non wszczęcia postępowania z wniosku tego organu” (op. cit.).*

Następnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *„wszczyna postępowanie na podstawie wniosku pochodzącego od uprawnionego podmiotu. Wniosek taki spełnia dwojaką funkcję. Po pierwsze, inicjuje postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, a przynajmniej, w przypadku wniosku pochodzącego od podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, tzw. wstępne rozpoznanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) [obecnie kwestię tę reguluje art. 61 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. wł.]. Po drugie, wyznacza granice orzekania (art. 66 ustawy o TK) [obecnie kwestię tę reguluje art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. wł.]. Wymagania formalne, jakie musi spełniać wniosek, określa art. 32 ustawy o TK [obecnie kwestie warunków formalnych wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji reguluje art. 47 ust. 1 i 2 i art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. wł.], a w zakresie w nim nieuregulowanym – przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 20 ustawy o TK) [obecnie kwestię tę reguluje art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. wł.]. W konsekwencji wniosek powinien zawierać: wskazanie organu,*

*który wydał kwestionowany akt normatywny; określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie* (w konsekwencji, obecnie, wniosek powinien zawierać: oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku, podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku, oznaczenie rodzaju pisma procesowego, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, wskazanie wzorca kontroli, uzasadnienie a w nim: przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności [art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym]). Ponadto, wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 i 5 Konstytucji, powinien także zawierać: uzasadnienie, z powołaniem przepisu prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, zaś do wniosku należy dołączyć uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorzec kontroli [art. 48 ust. 1 pkt 1 i art. 48 ust 2 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym] – przyp. wł.).

*Kwestia, czy wniosek odpowiada wymaganiom ustawowym i czy pochodzi od uprawnionego podmiotu, podlega badaniu w postępowaniu przed Trybunałem już w fazie wstępnego rozpoznania (art. 36 ust. 1 ustawy o TK). Dla ustalenia, że wniosek pochodzi od ogólnokrajowego organu związku zawodowego, a nie od osoby, która go sporządziła i podpisała, potrzebny jest dowód, że został on*

*wniesiony na podstawie uchwały uprawnionego organu* (podkr. wł.). Uzasadnia to konieczność dołączenia do wniosku odpisu uchwały tego organu. Treść uchwały i wniosku musi cechować zbieżność, ale nie znaczy to, że sprecyzowane w ustawie o TK wymagania co do treści wniosku odnoszą się także do uchwały. Minimalna zbieżność, która musi cechować wniosek i uchwałę, obejmuje wskazanie kwestionowanego przepisu przez odpowiednie oznaczenie aktu normatywnego (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wzorzec kontroli). **Uchwała może zawierać także dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (np. pełnomocnika), zobligowany przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego do sporządzenia lub podpisania wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym oraz prezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem** (podkr. wł.). Nie ulega przy tym wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określonemu podmiotowi nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, bowiem w dalszym ciągu tylko ogólnokrajowy organ związku zawodowego jest uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm. Biorąc powyższe pod uwagę, **wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego, nie może być uznany, na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o TK** [obecnie kwestię tę reguluje art. 56 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. wł.], **za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem** (podkr. wł.). [...]

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w uchwale tej (w przedmiotowej sprawie chodzi o uchwałę Prezydium Forum Związków Zawodowych – przyp. wł.) nie skonkretyzowano przedmiotu kontroli, tzn. nie określono, którym przepisom ustawy o emeryturach pomostowych wnioskodawca stawia zarzut

niezgodności. Ponadto, w uchwale tej nie skonkretyzowano wzorców kontroli, tzn. nie określono, z którym przepisem (przepisami) Konstytucji, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana ustawa jest niezgodna. (...)

Jednocześnie trzeba podkreślić, że tak rozumiana wadliwość uchwały stanowiącej podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać uznana za brak formalny, który podlegałby usunięciu w trybie art. 36 ust. 2 ustawy o TK (...).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że skonkretyzowanie przedmiotu (tzn. wskazanie art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 3 ust. 1-6, art. 4 pkt 5 i 6, art. 44 pkt 1 i art. 57 ustawy o emeryturach pomostowych) oraz wzorców kontroli (tzn. art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) nastąpiło natomiast we wniosku, złożonym do Trybunału 4 lutego 2008 r. i podpisanym przez przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego Forum Związków Zawodowych.

**Trybunał Konstytucyjny przypomina, że podmiot podpisujący lub sporządzający wniosek, w szczególności pełnomocnik wnioskodawcy, jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa (podkr. wł.). Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). W rozpatrywanej sprawie przewodniczący i wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych zostali – w uchwale Prezydium – upoważnieni wyłącznie do podpisania wniosku. Na gruncie tejże uchwały nie można natomiast ustalić, kto został upoważniony do sporządzenia wniosku (podkr. wł.)” [op. cit.].**

Na brak formalny wniosku związany z wadliwym udzieleniem pełnomocnictwa w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę w sprawie o sygn. akt Tw 6/18.



W tej sprawie, Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta Ząbki z dnia 11 kwietnia 2018 r. o zbadanie zgodności art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198) w zakresie, w jakim w latach 2003-2017 ograniczał możliwość jednoznacznego stosowania tego przepisu oraz realizacji ustawowych obowiązków wnioskodawcy, narażając go na roszczenia odszkodowawcze w związku z przyznawaniem dotacji oświatowych na rzecz przedszkoli niepublicznych z art. 2, art. 7, art. 70 ust. 4 i art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, postanowieniem z dnia 13 czerwca 2019 r., odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie postanowienia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[z]godnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy pochodzi on od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji), czy spełnia wymagania formalne (art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 48 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p. TK) oraz czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

Do wszczęcia postępowania konieczne jest podjęcie przez organ stanowiący j.s.t. uchwały w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z aktem o wyższej mocy prawnej. Uchwała ta powinna wyrażać wolę wszczęcia postępowania przed Trybunałem, a także jednoznacznie określać przedmiot zaskarżenia oraz wzorce kontroli. Organ stanowiący musi wskazać, które konkretne przepisy aktu

normatywnego kwestionuje oraz przepisy aktu o wyższej mocy prawnej, wyznaczające podstawę kontroli w sprawie.

*Rada Miasta Ząbki (dalej: wnioskodawca) 21 grudnia 2017 r. podjęła uchwałę nr LI/495/2017 (dalej: uchwała) w sprawie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały tej nie można jednak uznać za podstawę prawną, złożonego 11 kwietnia 2018 r. do Trybunału Konstytucyjnego, wniosku (podkr. wł.).*

*W § 1 uchwały wnioskodawca oświadczył, że <postanawia (...) wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.)>. W rozpoznaniu wstępnym Trybunał ustalił jednak, że w uchwale tej nie skonkretyzowano wzorców kontroli zgodności z Konstytucją (pisownia oryginalna). Nie określono mianowicie, z którymi przepisami Konstytucji kwestionowany art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.; dalej: u.s.o.) jest – zdaniem wnioskodawcy – niezgodny. Skonkretyzowanie wzorców kontroli nastąpiło dopiero we wniosku sformułowanym i skierowanym do Trybunału przez radców prawnych.*

*W konsekwencji podjęcie przez wnioskodawcę uchwały, w której nie przedstawiono zarzutu niezgodności art. 90 ust. 2b u.s.o. z jednoznacznie określonymi przepisami Konstytucji stanowiącymi wzorce kontroli, należy zakwalifikować jako nieskuteczne oświadczenie woli w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli bowiem uchwała podmiotu konstytucyjnie legitymowanego do złożenia wniosku tj. podmiotu z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, nie precyzuje zakresu zaskarżenia, to okoliczność ta uniemożliwia Trybunałowi przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli kwestionowanych norm (...).*

*Jednocześnie trzeba podkreślić, że zidentyfikowana w rozpoznaniu wstępnym wadliwość uchwały stanowiącej podstawę wystąpienia z wnioskiem*

*do Trybunału Konstytucyjnego, nie stanowi braku formalnego, który podlegałby usunięciu w trybie art. 61 ust. 3 u.o.t.p. TK (por. postanowienie TK z 24 listopada 2003 r., sygn. 30/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 209). Zgodnie więc z art. 61 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 48 ust. 2 pkt 1 oraz u.o.t.p, powyższa okoliczność stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (podkr. wł.)” [op. cit.].*

W kolejnym fragmencie uzasadnienia postanowienia z dnia 13 czerwca 2018 r. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż *„pełnomocnik wnioskodawcy nie ma kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem w sprawie hierarchicznej kontroli norm. Okoliczność ta prowadzi Trybunał do ustalenia na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, że rozpatrywany wniosek w zakresie, w jakim samoistnie określa wzorce i zakres przedmiotu kontroli, pochodzi od podmiotu nieuprawnionego”* zaś *„w uzupełnieniu powyższych ustaleń”* nadmienił, że *„w § 2 uchwały wnioskodawca upoważnił radców prawnych jedynie do reprezentowania go przed Trybunałem Konstytucyjnym, a w § 3 wykonanie uchwały powierzył Burmistrzowi Miasta Ząbki. Trybunał stwierdza, że z załączonych do wniosku dokumentów nie wynika umocowanie radców prawnych – którzy podpisali wniosek – do jego sporządzenia i wniesienia do Trybunału (podkr. wł.)”*

Powracając do wniosku Rady Gminy Chełmiec z dnia 29 stycznia 2020 r. należy stwierdzić, że mimo, iż wniosek ten został sporządzony (podpisany) i złożony do Trybunału Konstytucyjnego przez radcę prawnego Annę Grzegorzek w następstwie podjęcia przez Radę Gminy Chełmiec w dniu 20 stycznia 2020 r., uchwały Nr XV/312/2020 (załącznik nr 8 do wniosku), to **uchwały tej nie można uznać za podstawę prawną złożonego wniosku.**

W § 2 tejże uchwały radca prawny Anna Grzegorzek została bowiem upoważniona tylko „do reprezentowania Rady Gminy Chełmiec przed

Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku”, zaś w § 4 wykonanie tej uchwały powierzono (w całości) Wójtowi Gminy Chełmiec.

Jednocześnie z treści pozostałych zapisów wspomnianej uchwały oraz innych dołączonych do wniosku dokumentów nie wynika umocowanie radcy prawnego Anny Grzegorzek – która podpisała wniosek – do jego sporządzenia i złożenia do Trybunału Konstytucyjnego.

Należy przy tym podkreślić, że zidentyfikowana w niniejszej sprawie wadliwość uchwały stanowiącej podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, nie stanowi braku formalnego, który mógłby podlegać usunięciu w trybie art. 61 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Usunięcie owego braku może bowiem nastąpić jedynie poprzez zmianę (uchylenie) już wydanej (zatem obowiązującej) uchwały z dnia 20 stycznia 2020 r., Nr XV/312/2020, a nie w drodze uzupełnienia wniosku o dodatkowe informacje bądź dokumenty.

Trzeba dodać, że w wyrażonym w niniejszej sprawie stanowisku z dnia 12 sierpnia 2020 r., numer: RCL.DPPTK.023.3/2020, Rada Ministrów zauważyła, iż „[w]niosek złożył radca prawny umocowany w § 2 uchwały nr XV/312/2020 Rady Gminy Chełmiec z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego <do reprezentowania Rady Gminy Chełmiec przed Trybunałem Konstytucyjnym>. **Umocowanie nie obejmowało jednak sporządzenia i złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.** W konsekwencji, mając na uwadze to, że zgodnie z orzecznictwem TK <pełnomocnik wnioskodawcy, również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek, jest zobowiązany do działania w granicach udzielonego pełnomocnictwa> (postanowienie TK z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt Tw 12/10, OTK-B 2010/3/315 – przyp. Autora stanowiska), należy uznać, że wniosek został złożony przez osobę pozbawioną legitymacji procesowej do tej czynności. **W ocenie Rady Ministrów stanowi to podstawę do umorzenia postępowania zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji**

**i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”** (przesłana przez Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Prokuratorowi Generalnemu do wiadomości kopia stanowiska Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2020 r., numer RCL.DPPTK.023.3/2020, s. 14 – 15).

Reasumując należy stwierdzić, że skoro niewskazanie w uchwale Rady Gminy Chełmiec z dnia 20 stycznia 2020 r., Nr XV/312/2020, radcy prawnego Anety Grzegorzek jako osoby upoważnionej do sporządzenia i złożenia wniosku Rady Gminy Chełmiec do Trybunału Konstytucyjnego skutkuje brakiem podstawy prawnej wniosku z dnia 29 stycznia 2020 r., to postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego