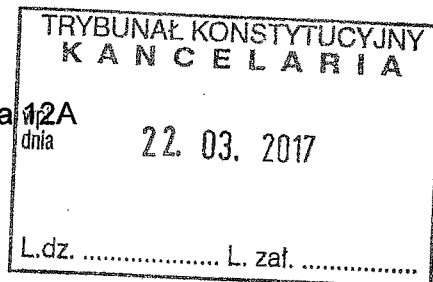


Warszawa, 22 marca 2017r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szuchan 12A
00-918 Warszawa



Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej
Polskiej VIII kadencji, według załączonej
listy, reprezentowanych przez:
Posła **Andrzeja Halickiego**
Posła **Arkadiusza Myrchę**
Posła **Roberta Tyszkiewicza**
Posła **Józefa Lassotę**

**Organ, który wydał zaskarżony akt
normatywny:**

Rada Ministrów

Uczestnik postępowania:

Prokurator Generalny

WNIOSEK

**na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej**

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą z 8
marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r., poz. 446 ze zm.)**

**rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego
rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U.
poz. 2312).**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP), my niżej podpisani posłowie na Sejm, działając przez wskazanego przedstawiciela, wnosimy o stwierdzenie, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 roku uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 2312) oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia są niezgodne:

- 1) z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 446, ze zm.), przez to, że zostały wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do ich wydania.
- 2) z wyrażoną w Preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą pomocniczości oraz z art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. Z 2016 roku, poz. 446), przez to, że zostały wydane bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, których rozporządzenie to dotyczyło.

UZASADNIENIE

1. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; dalej jako u.s.g.) Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie to może być wydane albo z inicjatywy samej Rady Ministrów albo na wniosek zainteresowanej rady gminy.

Należy zauważyć, że skuteczność tych działań zależna jest od przestrzegania

przewidzianej w u.s.g. procedury dotyczącej tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin, a także ustalania ich granic.

Jeden z podstawowych wymogów dotyczących procedury tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin został określony w art. 4a ust. 1 u.s.g., który stanowi, że: „[W]ydanie 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 tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic jest wcześniejsze zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami.

2. Znaczenie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „[p]rzepisy 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 RP, nakazującej uwzględnić więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych.” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU 4/A/2009, poz. 47). Trybunał Konstytucyjny podkreślał we wskazanym wyroku, że art. 4a jak i art. 4b u.s.g. 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 tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich

granic. Konsultacje oddziałują kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, 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).

3. Należy podkreślić, że kwestionowane w niniejszej sprawie rozporządzenie z 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 2312, dalej jako: rozporządzenie z 2015 r.; rozporządzenie uchylające) zostało wydane przez Radę Ministrów z pominięciem procedury przewidzianej w art. 4a ust. 1 u.s.g. Przed wydaniem tego rozporządzenia nie przeprowadzono konsultacji z mieszkańcami na temat uchylenia utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka. 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). Należy również podkreślić, że w sprawie tej nie zostało przeprowadzone referendum, o którym mowa w art. 4c u.s.g. dotyczące utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, co oznacza, że nie znajduje zastosowania art. 4a ust. 4 u.s.g. wyłączający obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Zasady przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami zostały określone w art. 4a ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym: „Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do: 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą - przez odpowiednie rady gmin; 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw - przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.” W niniejszej sprawie rozważanie spełnienia określonych w przytoczonym art. 4a ust. 2 u.s.g. zasad przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami nie wchodzi w grę wobec całkowitej ignorancji Rady Ministrów polegającej na zignorowaniu wymogu określonego w art. 4a ust. 1 u.s.g. i nie przeprowadzeniu jakichkolwiek konsultacji z mieszkańcami przed wydaniem rozporządzenia dotyczącego uchylenia utworzenia gminy Szczawa oraz gminy Grabówka.

Konsultacje z mieszkańcami zostały natomiast przeprowadzone przed wydaniem rozporządzenia z 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 1085; dalej: rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy). Oznacza to, że rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy, którego skutki miało uchylać kwestionowane rozporządzenie uchylające z 2015 r. zostało wydane w sposób spełniający wymogi określone w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności w art. 4a ust. 1 u.s.g. Nie można przy tym uznać, że konsultacje z mieszkańcami, które miały miejsce przed wydaniem rozporządzenia w sprawie utworzenia gminy mogłyby znaleźć zastosowanie do rozporządzenia uchylającego z 2015 r. Z przytoczonego art. 4a ust. 1 u.s.g. wynika jednoznacznie, że każda zmiana decyzji dotycząca łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic wymaga przeprowadzenia osobnych konsultacji z mieszkańcami. Zmiana dokonana w wyniku wydania rozporządzenia uchylającego miała inny charakter polegający na dokładnie odwrotnym skutku, niż zmiana wynikająca z wydania rozporządzenia o utworzeniu gminy. Każda decyzja dotycząca tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic wymaga przeprowadzenia osobnych konsultacji z mieszkańcami.

Powyższe oznacza, że kwestionowane rozporządzenie z 2015 r. zostało wydane przez Radę Ministrów w sposób sprzeczny z art. 4a ust. 1 u.s.g. przewidującym obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed wydaniem rozporządzenia dotyczącego tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic, co samo w sobie oznacza konieczność jego wyeliminowania z systemu prawa.

Ponadto, okoliczność, że kwestionowane rozporządzenie z 2015 r. 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, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu. Oznacza to, że wydanie rozporządzenia z 2015 r. z pominięciem wymogu określonego w art. 4a u.s.g. 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 z 2015 r. całkowicie zignorowała regulację ustawową zawartą w art. 4a ust. 1 u.s.g. określającą zasady wydawania rozporządzeń dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic.

4. Należy przy tym dodać, że art. 4a u.s.g. określający wymogi dotyczące m.in. obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed decyzją dotyczącą tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic stanowił przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU 4/A/2009, poz. 47) orzekł w pełnym składzie orzekającym, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją RP oraz z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 5 listopada 2001 r. (sygn. U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247) zwrócił uwagę, że art. 4a i art. 4b u.s.g. w sposób jasny i precyzyjny – co wzmacnia i zabezpiecza prawa zainteresowanych podmiotów – dookreślają i precyzują zasady zmiany granic gmin i powiatów. Wymaganie przeprowadzenia konsultacji przewidziane w art. 4a u.s.g. ma swoje konstytucyjne uzasadnienie. Służy prawidłowemu wyważeniu wartości jaką z jednej strony jest wymagane aby zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniał więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniał jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, a z drugiej konieczność dostosowywania podziału terytorialnego do zmian demograficznych, społecznych. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że przyznanie Radzie Ministrów kompetencji do decydowania w kwestii tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic uzasadnione jest konstytucyjną zasadą pomocniczości która oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same

rozwiązać własnych problemów. Konflikty i różnice interesów będące przesłanką zmian w podziale terytorialnym stanowią przykład sytuacji, w której niezbędne jest działanie centralnego organu państwa, który ma obowiązek dokonania koniecznych zmian w interesie dobra wspólnego. Jednocześnie – z punktu widzenia Konstytucji RP – nie jest dopuszczalne aby decyzja ta była podjęta przez organ administracji rządowej bez zapoznania się ze stanowiskiem podmiotów, których ta decyzja dotyczy, czyli jednostek samorządu terytorialnego oraz ich mieszkańców. Z tej przyczyny, z punktu widzenia Konstytucji RP, a mianowicie jej art. 15 oraz zasady pomocniczości konieczne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Stanowisko takie wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny wskazując, że konsultacje są nieodzowną przesłanką zmian. Wyniki konsultacji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych” gmin, ale także stosunek do spornego terytorium. Trybunał Konstytucyjny wskazał, w uzasadnieniu wyroku do sprawy o sygn. K 1/03, że w sprawie spornej między gminami, wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie znaczy to jednak, że wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia wniosku gminy inicjującej postępowanie. „Trudno sobie wyobrazić, by konsultacje w tego rodzaju postępowaniu mogły mieć większą doniosłość prawną. Wiążący charakter konsultacji zniósłby sens postępowania, gdyż prowadziłoby to albo do automatyzmu dokonywania zmian na wniosek jednej rady gminy i jej mieszkańców, albo do uniemożliwienia wszelkich zmian tego rodzaju, w przypadku odmowy ze strony mieszkańców tej gminy, której terytorium ma być zmniejszone” (zob. wyrok o sygn. K 1/03). Powyższe oznacza, że wyrażone wprost w art. 4a ust. 1 u.g.n. wymaganie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed podjęciem decyzji w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic wynika również z przepisów rangi konstytucyjnej, a mianowicie z art. 15 Konstytucji RP oraz z Preambuły do Konstytucji RP.

Tym samym należy uznać, że wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic z pominięciem przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami powoduje – oprócz

naruszenia zasady legalizmu, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określającego zasady wydawania rozporządzeń oraz art. 4a u.g.n. - naruszenie art. 15 Konstytucji i wyrażonej w Preambule do Konstytucji zasady pomocniczości.

5. Wnioskodawca podkreśla, że przedmiotem zaskarżenia objęty jest cały kwestionowany akt normatywny, czyli rozporządzenie uchylające z 2015 r. z uwagi na charakter postawionych zarzutów. Dotyczą one mianowicie trybu wydania rozporządzenia a nie treści poszczególnych jego przepisów. Zgodnie z wieloletnią i utrwaloną linią orzecniczą 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 tylko poszczególnych przepisów rozporządzenia uchylającego, wnioskodawca zakwestionował również § 1 i § 2 rozporządzenia z 2015 r. 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 u.s.g. kwestionowanych § 1 i 2 rozporządzenia z 2015 r.

6. Wnioskodawca podkreśla również, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do umorzenia postępowania. Nie sposób nie zauważyć, że w pełnoskładowym wyroku w przywoływanej już sprawie o sygn. K 37/06 Trybunał wskazywał – odnosząc się do zarzutów dotyczących rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zmian 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 rozstrzygania 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, czy 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.” (zob. też postanowienie TK z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07, OTK ZU 10/A/2009, poz. 152). Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie wnioskodawcy nie kwestionują meritum rozporządzenia uchylającego z 2015 r., czyli treści zawartej w § 1 tego rozporządzenia. Z uwagi na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału wnioskodawcy nie formułują zarzutów dotyczących treści tego przepisu.

Zarzuty wnioskodawcy dotyczą natomiast – co jednoznacznie wynika z *petitum* wniosku jak i jego uzasadnienia – trybu wydania kwestionowanego rozporządzenia z 2015 r., co jak najbardziej stanowi sferę normatywną. Ocenie podlega zatem sposób wydania aktu normatywnego jakim jest rozporządzenie z 2015 r. z aktami normatywnymi wyznaczającymi tryb wydania rozporządzeń tego rodzaju. Nie ma tu zatem mowy o „sferze faktów” czy „ocenie sposobu rządzenia”.

Z tych przyczyn brak jest podstaw do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie i konieczne jest przeprowadzenie kontroli merytorycznej zarzutów sformułowanych w niniejszym wniosku.