



RADA MINISTRÓW

RCL.DPPTK.023.6.2019

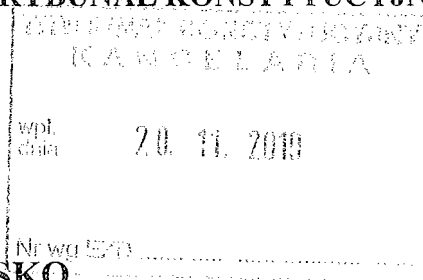
Warszawa, dnia 20 listopada 2019 r.

ODPIS

Za zgodność z oryginałem

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego
i Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym 2019 -11- 23
Piotr Cielak

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY



Sygn. akt sprawy: U 5/19

STANOWISKO

Rada Ministrów, jako uczestnik postępowania w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod wspólną sygnaturą akt U 5/19, zainicjowanego wnioskami Rady Gminy Chelmiec z dnia 26 stycznia 2018 r. oraz z dnia 25 stycznia 2019 r., wnosi o umorzenie przedmiotowego postępowania w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹ ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, Rada Ministrów przedstawia następujące stanowisko merytoryczne w rozpoznawanej sprawie:

§ 3a, § 4a i § 7 pkt 2 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 gmin² nie są niezgodne z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ w związku z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji- RP.

Jednocześnie Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

¹ Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.

² Dz. U. poz. 1427, z późn. zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie faktyczne.

Wnioskodawca pismami z 26 stycznia 2018 r. i 25 stycznia 2019 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin*⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 27 grudnia 2017 r.”, a także *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statutu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin*⁵, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 27 grudnia 2018 r.”, jak również §§ 1 i 2 tych rozporządzeń, z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”. Zakwestionowane rozporządzenia dokonały zmiany przepisów *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*, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 24 lipca 2017 r.”, odraczając najpierw do 1 stycznia 2019 r., a następnie do 1 stycznia 2020 r. nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec w gminie Chełmiec, w powiecie nowosądeckim, w województwie małopolskim.

Przedstawiając pokrótce okoliczności faktyczne sprawy wskazać należy, że Rada Gminy Chełmiec dnia 21 lutego 2017 r. złożyła do Wojewody Małopolskiego wniosek o nadanie sołectwu Chełmiec statusu miasta. Rada Ministrów uwzględniła ten wniosek, zamieszczając stosowne przepisy w rozporządzeniu z dnia 24 lipca 2017 r. Przewidziano w nim, że Chełmiec uzyska status miasta z dniem 1 stycznia 2018 r. Data ta została jednak dwukrotnie przesunięta, najpierw na dzień 1 stycznia 2019 r. – na podstawie rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2017 r., a następnie na dzień 1 stycznia 2020 r. – na podstawie rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2018 r.

Rada Gminy Chełmiec w dwóch oddzielnych wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowała ww. rozporządzenia. Wnioski te są jednak tożsame w zakresie uzasadnienia. Zdaniem Wnioskodawcy niezgodność zaskarżonych aktów normatywnych i ich przepisów z ustawą oraz Konstytucją wynikać ma z uchybień proceduralnych w toku wydawania przedmiotowych rozporządzeń. Miały one polegać na

⁴ Dz. U. poz. 2493.

⁵ Dz. U. poz. 2463.

niezasięgnięciu opinii Rady Gminy Chełmiec, a więc również nieprzeprowadzeniu uprzednich konsultacji z mieszkańcami gminy. W ocenie Wnioskodawcy, naruszone zostały w ten sposób wymogi wynikające z art. 4a ust. 1 u.s.g., co w konsekwencji oznaczało także naruszenie art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II. Uzasadnienie wniosku o umorzenie postępowania.

Wnosząc o umorzenie postępowania Rada Ministrów powołuje się na utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, zgodnie z którym dokonanie ustalenia czy zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca koniecznością umorzenia postępowania, jest możliwe na każdym etapie w toku rozpoznawania sprawy przez Trybunał⁶. Poczynienie ustaleń we wskazanym zakresie jest nie tylko dopuszczalne, ale również niezbędne dla zapewnienia proceduralnej poprawności prowadzonego postępowania. Jednocześnie przepisy nie określają terminu ograniczającego możliwość badania warunków dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem. Badanie występowania ujemnych przesłanek procesowych może być zatem dokonane również w przypadku, gdy środek procesowy inicjujący sprawę został przekazany do merytorycznego rozpoznania, po zakończeniu jego wstępnej, formalnej kontroli⁷. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 czerwca 2014 r. „*Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji takich wad, jak brak legitymacji czynnej, braki formalne czy oczywista bezzasadność*”⁸. Należy przy tym podkreślić, że również na etapie postępowania następującym po zakończeniu rozpoznania wstępnego dokonywana przez Trybunał ocena występowania przeszkód formalnych uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie sprawy powinna dotyczyć „*wszelkich kwestii wstępnych: zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli*

⁶ Por. np.: postanowienie TK z dnia 21 listopada 2001 r., K 31/01, OTK 2001/8/264; postanowienie TK z dnia 20 marca 2002 r., K 42/01, OTK-A 2002/2/21; postanowienie TK z dnia 28 maja 2003 r., SK 33/02, OTK-A 2003/5/47; postanowienie TK z dnia 21 października 2003 r., SK 41/02, OTK-A 2003/8/89; postanowienie TK z dnia 27 stycznia 2004 r., SK 50/03, OTK-A 2004/1/6; postanowienie TK z dnia 6 lipca 2004 r., SK 47/03, OTK-A 2004/7/74; postanowienie TK z dnia 21 marca 2006 r., SK 58/05, OTK-A 2006/3/35; postanowienie TK z dnia 24 października 2006 r., SK 65/05, OTK-A 2006/9/145; wyrok TK z dnia 9 listopada 2010 r., SK 10/08, OTK-A 2010/9/99; wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011/6/56; postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 r., K 22/13, OTK-A 2014/6/65; postanowienie TK z dnia 15 października 2014 r., SK 60/13, OTK-A 2014/9/107; postanowienie TK z dnia 12 maja 2015 r., K 7/14, OTK-A 2015/5/67; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, OTK-A 2016/51; wyrok TK z dnia 6 grudnia 2016 r., SK 7/15, OTK-A 2016/100 oraz wyrok TK z dnia 23 maja 2018 r., SK 8/14, OTK-A 2018/34.

⁷ Por. np.: postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 r., K 22/13, OTK-A 2014/6/65; postanowienie TK z dnia 15 października 2014 r., SK 60/13, OTK-A 2014/9/107 oraz wyrok TK z dnia 6 grudnia 2016 r., SK 7/15, OTK-A 2016/100.

⁸ Postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 r., K 22/13, OTK-A 2014/6/65.

konkretnej i abstrakcyjnej”⁹. Ze wskazanych wyżej względów podniesiony przez Radę Ministrów wniosek o umorzenie postępowania jest proceduralnie dopuszczalny i możliwy do rozpatrzenia również na obecnym etapie postępowania przed Trybunałem.

Analiza okoliczności faktycznych i prawnych przedmiotowej sprawy, w tym zwłaszcza treści wniosków Rady Gminy Chełmiec inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, pozwala na zidentyfikowanie dwóch samodzielnych przesłanek umorzenia postępowania, które zostaną szczegółowo omówione poniżej.

II.1. Brak kognicji Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania sprawy.

Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w przedmiotowej sprawie. Jako podstawę prawną umorzenia wskazuje przy tym art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwanej dalej „ustawą o organizacji i trybie postępowania przed TK”. W ocenie Rady Ministrów w postępowaniu zainicjowanym wnioskami Rady Gminy Chełmiec występuje przeszkoda uniemożliwiająca merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku. **Kontrola konstytucyjności rozporządzeń z dnia 27 grudnia 2017 r. i z dnia 27 grudnia 2018 r. pozostaje bowiem poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego**, wynikającej z art. 188 pkt 3 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto alternatywne kryteria służące do kwalifikowania określonych aktów prawnych i ich uregulowań, jako podlegających kognicji Trybunału¹⁰. Po pierwsze, jest to kryterium formalne. Przypisuje ono cechę normatywności wszystkim aktom prawnym, które – bez względu na ich treść – zostały wymienione w przepisach Konstytucji, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z tym kryterium aktem normatywnym będzie każdy wymieniony w ustawie zasadniczej akt prawa powszechnie obowiązującego, nawet jeżeli nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz ustanawia jedynie indywidualne, jednostkowe rozstrzygnięcia. Jako drugie kryterium wskazuje się natomiast w orzecznictwie Trybunału kryterium materialne. Waler normatywności aktu prawnego łączy ono nie z jego nazwą czy faktem ujęcia aktu w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz z charakterem wywodzonych z niego norm prawnych, które powinny być normami zasadniczo generalnymi i abstrakcyjnymi. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym

⁹ Postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 r., K 22/13, OTK-A 2014/6/65.

¹⁰ Szerzej zagadnienie to zostało scharakteryzowane w postanowieniu TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

orzecznictwie przyjmował jako zasadę, że jego kognicji podlegają akty prawne, które spełniają kryterium formalne lub materialne (alternatywa łączna), z zastrzeżeniem, że najczęściej występuje sytuacja jednoczesnego spełnienia obu wymienionych kryteriów¹¹.

Omówiona zasada ogólna ustalania kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli aktów prawnych podlega jednak istotnej modyfikacji w przypadku rozporządzeń¹². Formalną podstawę badania ich konstytucyjności przez Trybunał będzie bowiem stanowił przepis art. 188 ust. 3 Konstytucji. Przewiduje on, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwa, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Przepis ten nie odnosi się do kryterium formalnego normatywności – nie wskazuje bowiem na określony w Konstytucji akt prawa powszechnie obowiązującego. Odwołuje się natomiast do „przepisów prawa”, a więc kategorii, którą odczytywać należy w kontekście kryterium materialnego.

Rozporządzenia, jako akty wykonawcze do ustaw, wydawane są na podstawie szczegółowych ustawowych upoważnień przez wskazane w Konstytucji organy państwa. Akty te należą do określonego w art. 87 ust. 1 Konstytucji katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z tego też względu można uznać, że spełniają formalne kryterium normatywności. Jednakże, w ocenie Rady Ministrów, **w przypadku rozporządzeń kryterium formalne nie jest wystarczające dla stwierdzenia, że konkretne przepisy takiego aktu albo też cały akt mogą stanowić przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego.** Ponieważ rozporządzenia nie zostały *expressis verbis* wymienione w art. 188 ustawy zasadniczej jako akty prawne, których kontrola objęta jest kognicją Trybunału, **w ich przypadku dopiero spełnienie kryterium materialnego otwiera drogę do badania hierarchicznej zgodności przez sąd konstytucyjny.** Uwzględniając powyższe, **akt prawny formalnie określony mianem rozporządzenia, wydany przez organ wskazany w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, nie może być badany przez Trybunał, jeżeli nie zawiera norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.** Rada Ministrów w pełni podziela tym samym stanowisko zaprezentowane przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 8 lutego 2017 r. wydanym w sprawie o sygn. akt U 2/16. W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał wyjaśnił, że „Jeżeli w art. 188 Konstytucji określającym kognicję Trybunału do orzekania w sprawach zgodności określonych aktów

¹¹ Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016/1.

¹² Por. postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

z aktami wyższego stopnia nie wymieniono expressis verbis rozporządzeń, to należy przyjąć, że dopuszczalność kontroli rozporządzenia będzie możliwa jedynie po spełnieniu przez ten akt kryterium materialnego, czyli wtedy, gdy będzie on zawierał «przepisy prawa» w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Swoiste domniemanie normatywności rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego wskazane w uzasadnieniu postanowienia o sygn. U 8/15 nie ma charakteru bezwzględny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się bowiem, że dla oceny charakteru danego aktu decydujące znaczenie powinna mieć analiza jego treści, a nie wyłącznie jego forma»¹³.

Za stosowaniem kryterium materialnego przy ustalaniu kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli rozporządzeń przemawia również utrwalony sposób postrzegania przedmiotu dokonywanej przez Trybunał hierarchicznej kontroli zgodności. **Zasadniczy przedmiot tej kontroli stanowią bowiem normy prawne**¹⁴. Jak bowiem zauważono w uzasadnieniu wyroku Trybunału z dnia 15 grudnia 2008 r. „**Funkcją sądownictwa konstytucyjnego jest kontrola norm, a więc kontrola ustanowionych przez władze państwowe reguł postępowania, które są „zakodowane” w przepisach prawnych. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności (niezgodności) z Konstytucją przepisów, które mogą być i bywają interpretowane raz zgodnie a innym razem niezgodnie z Konstytucją, bez jednoczesnego sprecyzowania, który z kierunków wykładni pozostaje w zgodzie z Konstytucją, uniemożliwiłoby osiągnięcie celu kontroli, jakim jest eliminowanie z porządku prawnego norm niekonstytucyjnych**”¹⁵. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają zatem nie wszystkie akty będące przejawem aktywności prawodawcy, lecz jedynie przepisy, na podstawie których możliwe jest skonstruowanie norm prawnych. Zgodnie zaś z utrwalonym poglądem normami prawnymi są te ustanowione albo uznane przez upoważniony organ państwa wypowiedzi o charakterze dyrektywalnym, a więc wypowiedzi określające sposób postępowania, które mają charakter generalny i zarazem abstrakcyjny. Takie cechy normatywności wynikają z założenia, że prawo „*powinno jednakowo traktować adresatów; nie należy więc kierować normy prawnej do imiennie określonego podmiotu, ale do wszystkich posiadających określoną cechę czy cechy. Podobnie prawo ma wyznaczać wzory określonego zachowania, a nie wyznaczać jakieś jedno, niepowtarzalne zachowanie*”¹⁶. W ocenie Rady Ministrów użyte w art. 188 ust. 3 Konstytucji określenie „**przepisy prawa**” należy zatem rozumieć nie w sensie czysto technicznym (jako jednostki

¹³ Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

¹⁴ Por. A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] Konstytucja RP. Komentarz [red.:] M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 188, Nb. 77.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK-A 2008/10/178.

¹⁶ S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2003, s. 18.

redakcyjne aktu prawnego), ale poprzez wymiar normatywny przepisów, wyrażający się w fakcie, że kreują one normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dlatego też kryterium materialne powinno stanowić nieodzowny element przy ustalaniu dopuszczalności badania przez sąd konstytucyjny przepisów poszczególnych rozporządzeń. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 listopada 2009 r. wskazując, że: „*W sytuacji, gdy zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego są «przepisy prawa», a więc jednostki tekstu obowiązujących aktów prawnych, noszące cechy normatywności (tj. abstrakcyjności i możliwości wielokrotnego zastosowania), wątpliwa jest dopuszczalność objęcia kontrolą, polegającą na badaniu hierarchicznej zgodności norm, jednostek tekstu aktów pozbawionych atrybutu normatywności, a więc klasycznych cech przepisów prawa*”¹⁷. Z tego też względu, z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę, kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy zakwestionowane rozporządzenia Rady Ministrów posiadają normatywny charakter, a więc zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Zarówno rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2017 r. jak i rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2018 r. należą do kategorii rozporządzeń nowelizujących. Dokonują one zmiany treści niektórych przepisów rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r., przesuwając w czasie moment „przekształcenia” miejscowości Chełmiec w miasto. Przez wydanie tych rozporządzeń realizuje się czynność konwencjonalna, polegająca na modyfikacji określonych uregulowań wchodzących w skład systemu prawa. Przepisy zmieniające ze swej natury mają więc charakter konkretny – skutek wywierają przez jednorazowy akt o doniosłości prawnej. Nie wyznaczają natomiast powtarzalnej reguły zachowania. Pozostając w ścisłym funkcjonalnym związku z przepisami, które zmieniają, mogą jednak kształtować treść norm prawnych rekonstruowanych na podstawie tych przepisów. Tym samym mogą wywierać skutek w sferze normatywnej. Przepis zaś, który kształtuje treść norm prawnych, powinien być traktowany jako posiadający istotny walor normatywności. *A contrario*, waloru takiego nie będzie posiadał przepis modyfikujący treść określonego uregulowania pozostającego poza sferą normatywną. Zdaniem Rady Ministrów, oceny występowania cech normatywności po stronie przepisu zmieniającego należy więc dokonywać przez pryzmat przepisu zmienianego i efektów takiej zmiany w systemie norm prawnych. **Normatywność przepisu zmieniającego jest bowiem odzwierciedleniem występowania lub braku takiego przymiotu po stronie przepisu zmienianego oraz przepisu ukształtowanego w wyniku**

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009/10/153.

dokonanej zmiany. Przenosząc powyższe stanowisko na grunt rozpatrywanej przez Trybunał sprawy należy zauważyć, że rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2017 r. oraz z dnia 27 grudnia 2018 r., jako rozporządzenia zmieniające, będą posiadały walor aktu normatywnego, gdy zmieniając treść rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r., doprowadziły do wystąpienia skutków w sferze normatywnej. Ponieważ jednak przepisy ww. rozporządzeń zmieniających same w sobie nie kreują nowych uregulowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ocena ich normatywności zależeć będzie jedynie od charakteru przepisów zmienianych.

Przechodząc do oceny normatywności rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. (rozporządzenia zmienianego) Rada Ministrów podnosi, że jej zdaniem przepisy przedmiotowego rozporządzenia, w tym również te dotyczące nadania miejscowości Chełmiec statusu miasta oraz ustalenia jego granic, nie wyrażają reguł o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Należy bowiem zauważyć, że przepisy, na mocy których określona miejscowość staje się miastem oraz ustalone zostają granice nowego miasta, wywierają bezpośredni skutek prawny ograniczony wyłącznie do tej miejscowości. Staje się ona jedynym podmiotem dokonywanej zmiany, a tym samym adresatem przedmiotowych przepisów. Przyjęta redakcja przepisów **nie pozostawia wątpliwości**, że adresat jest w tym przypadku wskazywany w sposób zindywidualizowany, poprzez wymienienie z nazwy w treści regulacji oraz podanie dodatkowych określeń umożliwiających jednoznaczną identyfikację. Tak też w § 3a rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. wskazuje się konkretnie na miejscowość Chełmiec oraz doprecyzowuje, że położona jest ona w gminie Chełmiec, w powiecie nowosądeckim, w województwie małopolskim. Analogicznie adresat został określony w § 4a ww. rozporządzenia, w którym ustalono granice miasta Chełmiec. **Taki sposób określenia adresata przedmiotowych przepisów świadczy o braku przymiotu generalności zawartych w nim uregulowań.** Nie odnoszą się one bowiem do rodzajowo określonej kategorii podmiotów, np. do wszystkich miejscowości o określonych cechach, lecz dotyczą konkretnych adresatów wskazanych z nazwy i w sposób umożliwiający ich jednoznaczną identyfikację.

Przepisy, na mocy których dochodzi do przekształcenia miejscowości w miasto, nie statuuja norm o charakterze abstrakcyjnym. Zmiana statusu miejscowości stanowi bowiem jednorazową czynność konwencjonalną. Wraz z dokonaniem tej czynności sam przepis ulega skonsumowaniu i przestaje wywoływać dalsze skutki prawne. Inaczej rzecz ujmując, przepis nadający miejscowości status miasta odnosi się do jednostkowego, precyzyjnie oznaczonego przypadku. Nie wyznacza zatem wzorca zachowań, który mógłby być stosowany wielokrotnie i w sposób powtarzalny. Ma więc charakter konkretny.

Indywidualno – konkretny charakter rozstrzygnięć wynikających z przepisów kształtujących status określonej miejscowości zbliża je do decyzji administracyjnych. Powoduje, że noszą one znamiona aktów stosowania prawa. Przemawia za tym także konieczność uwzględnienia podczas stanowienia tych przepisów szeregu wymagań o charakterze materialnym oraz proceduralnym, wynikających z Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Wymagania te w pewien sposób wiążą merytoryczne rozstrzygnięcie prawodawcy, m.in. poprzez nałożenie obowiązku uwzględnienia określonych okoliczności faktycznych. Przykładowo, art. 4 ust. 4 u.s.g. wymaga, aby nadając gminie lub miejscowości status miasta i ustalając jego granice Rada Ministrów uwzględniła infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Ze wskazanych wyżej względów, **w ocenie Rady Ministrów, przepisy rozporządzenia nadające status miasta i ustalające jego granice nie mają waloru normatywnego i jako takie nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego.**

Zaprezentowane wyżej stanowisko Rady Ministrów znajduje mocne oparcie w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym rozporządzeń kształtujących granice jednostek samorządu terytorialnego. Argumentacja prezentowana w orzeczeniach dotyczących kształtowania granic gmin pozostaje pomocna i aktualna również w przypadku rozpatrywanym w przedmiotowej sprawie. Wskazuje bowiem okoliczności brane pod uwagę przez Trybunał w celu dokonania oceny normatywności przepisów kształtujących granice, status lub nazwy określonych jednostek samorządu terytorialnego.

W tym kontekście należy powołać postanowienie z dnia 5 listopada 2009 r., w uzasadnieniu którego Trybunał zauważył, że „*Rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego (w danym wypadku gmin) mają szczególny charakter. Celem wydania i funkcją tego typu rozporządzeń nie jest ustanowienie – w ich przepisach – norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowiących normy prawne wielokrotnego zastosowania. Zawierają one postanowienia odnoszące się do konkretnych sytuacji. Przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej, której skutkiem jest jednostkowa zmiana granic terytorialnych jednostek samorządowych (por. 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.)*”¹⁸. Jednocześnie Trybunał dostrzegł, że w tego typu rozporządzeniach mogą wystąpić pewne pierwiastki normatywne – jak się wydaje, nie zmieniają one jednak

¹⁸ Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009/10/152.

indywidualno – konkretnego charakteru tych aktów prawnych. Stanowisko przedstawione w przywołanym wyżej postanowieniu Trybunał rozwinął w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 listopada 2009 r. zauważając, że: *„Mimo uzyskania prawnej formy rozporządzenia Rady Ministrów (a więc aktu należącego – z mocy art. 87 i art. 92 Konstytucji – do katalogu źródeł/aktów powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej) rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym zawierają postanowienia, które indywidualnie określają konkretną granicę pomiędzy sąsiadującymi gminami. W tym aspekcie swej treści postanowienia te mają charakter indywidualny i konkretny, co przesądza o ich odmienności od typowych (klasycznych) unormowań zawartych w aktach normatywnych, których kontrola konstytucyjności została objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Postanowienia te materialnie zbliżają się w swym charakterze prawnym do typowych decyzji administracyjnych (podejmowanych przez organy kolegialne)”*¹⁹. Analogiczne stanowisko zostało powtórzone przez Trybunał w postanowieniu z dnia 8 lutego 2017 r. W jego uzasadnieniu podniesiono, 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, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Mimo że z punktu widzenia formalnego, akt, jakim jest rozporządzenie, jest wymieniony w art. 87 ust. 1 Konstytucji w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to okoliczność ta nie zwalnia Trybunału z oceny, czy w treści takiego aktu nie występują normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”*²⁰. Konsekwentnie Trybunał podtrzymał zaprezentowane wyżej stanowisko w najnowszym orzeczeniu dotyczącym kształtowania granic gmin, a więc w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2019 r., wydanym w sprawie o sygn. akt U 1/19. Dodatkowo, w związku z tą sprawą Trybunał Konstytucyjny skierował do Sejmu RP, tzw. postanowienie sygnalizacyjne²¹. W jego uzasadnieniu wskazano ustawodawcy, że *„(...) rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym zawierają postanowienia mające charakter indywidualny i konkretny, co przesądza o ich odmienności od typowych (klasycznych) unormowań zawartych w aktach normatywnych, których—kontrola*

¹⁹ Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009/10/153.

²⁰ Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

²¹ Postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., S 1/19, OTK-A 2019/33.

*konstytucyjności została objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji*²².

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny w przywołanych wyżej orzeczeniach, w tym dwóch postanowieniach sygnalizacyjnych, uznał, że nie jest władny kontrolować hierarchicznej zgodności przepisów rozporządzeń zmieniających granice jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ nie mają one normatywnego charakteru. W rezultacie postępowania w sprawach o sygn. akt U 9/07, U 2/16 oraz U 1/19 zostały umorzone. Umorzeniem objęto sprawę w całości, zarówno w zakresie zarzutów dotyczących materialnej treści rozporządzeń „granicznych” jak i zarzutów kwestionujących uchybienia proceduralne. W ocenie Rady Ministrów odpowiednie stosowanie kryteriów oceny normatywności przyjętych w przywołanych sprawach prowadzi do konkluzji o konieczności umorzenia postępowania w całości również w przedmiotowej sprawie zainicjowanej wnioskami Rady Gminy Chełmiec.

W tym miejscu konieczne jest również odniesienie się do twierdzenia Wnioskodawcy zaprezentowanego zarówno we wniosku z dnia 26 stycznia 2018 r. jak i z dnia 25 stycznia 2019 r., zgodnie z którym zakwestionowanie trybu wydania przedmiotowych rozporządzeń „*jak najbardziej stanowi sferę normatywną*”²³. Rada Ministrów nie podziela takiego stanowiska podnosząc, że zakwestionowanie trybu, w którym zostały przyjęte określone przepisy, nie oznacza samo w sobie umiejscowienia sporu prawnego w sferze normatywnej. Należy bowiem zauważyć, że **badanie kwestii formalnych związanych z trybem przyjęcia określonych przepisów nie będzie w żaden sposób odnosiło się do sfery normatywnej ani nawet pozostawało z nią w luźnym związku w przypadku, gdy przepisy te nie wyrażają norm abstrakcyjnych i generalnych**. Kwestie proceduralne mają bowiem pochodny charakter w stosunku do przepisów, których przyjęcia dotyczą. Nie kreują tym samym normatywnego charakteru badanego przepisu. Charakter ten wynika wyłącznie z przynależności normy zrekonstruowanej na podstawie tego przepisu. Jeżeli zatem przepisy rozporządzenia nie spełniają kryterium materialnego, to zagadnienia proceduralne dotyczące prac nad tym aktem prawnym nie mają istotności z punktu widzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności aktów normatywnych. Inaczej rzecz ujmując, **jeżeli badanie przepisów konkretnego rozporządzenia nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego ze względu na brak normatywnego charakteru tych uregulowań, to – w ocenie Rady Ministrów – nie jest dopuszczalne również**

²² Postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., S 1/19, OTK-A 2019/33.

²³ Wniosek z dnia 25 stycznia 2019 r., s. 10 oraz wniosek z dnia 26 stycznia 2018 r., s. 10.

merytoryczne rozpoznanie zarzutów dotyczących trybu, w którym akt ten został wydany. Ocena przez Trybunał trybu, w którym przyjęte zostało określone rozporządzenie pod kątem zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu, możliwa jest jedynie wówczas, gdy przepisy tego rozporządzenia wyrażają treść normatywną.

Mając na uwadze przedstawione wyżej argumenty oraz odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowanych w postanowieniach wydanych w sprawach o sygn. akt U 9/07, U 2/16 oraz U 1/19 a także w skierowanych do prawodawcy postanowieniach sygnalizacyjnych z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. S 6/09) oraz z dnia 12 czerwca 2019 r. (sygn. akt S 1/19), **Rada Ministrów uważa za uzasadnione stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w przedmiotowej sprawie powinno zostać umorzone w całości, ponieważ poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2017 r. oraz z dnia 27 grudnia 2018 r. nie wyrażają norm generalnych i abstrakcyjnych, a tym samym nie posiadają przymiotów aktów normatywnych objętych na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji kognicją Trybunału.**

II.2. Brak adekwatnego uzasadnienia postawionych zarzutów.

Rada Ministrów pragnie podnieść, że przedmiotowe postępowanie spełnia przesłanki umorzenia również ze względu na nieprzedstawienie przez Wnioskodawcę wystarczającego i adekwatnego uzasadnienia dla postawionego zarzutu hierarchicznej niezgodności norm. Ze względu na generalną zasadę domniemania konstytucyjności obowiązkiem Wnioskodawcy jest wyczerpujące omówienie przedmiotu i wzorców kontroli oraz precyzyjne zidentyfikowanie problemu konstytucyjnego, a także powołanie wszelkich okoliczności i argumentów, które potwierdzają słuszność postawionych zarzutów. Niewystarczające, czy też nawet pozorne uzasadnienie wniosku inicjującego postępowanie, nie tylko nie pozwala na przełamanie domniemania konstytucyjności, lecz przede wszystkim uniemożliwia jego merytoryczne rozpoznanie bez konieczności rekonstrukcji zarzutów niejako w zastępstwie Wnioskodawcy, do czego ani Trybunał Konstytucyjny, ani pozostali uczestnicy postępowania nie są uprawnieni. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, uzasadnienie wniosku inicjującego postępowanie musi spełniać określone warunki, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianego wymagania uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań²⁴. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia

²⁴ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15, OTK-A 2018/2; również przykładowo: wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67;

zarzutów nie powinna być zatem traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny²⁵. W przeciwnym przypadku uzasadnienie wniosku można nawet określić mianem pozornego²⁶.

Zarówno w przypadku rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2017 r. jak i z dnia 27 grudnia 2018 r. Wnioskodawca zarzucił prawodawcy naruszenie procedury legislacyjnej, polegające na wydaniu przedmiotowych aktów wykonawczych bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec poprzedzonej przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec. Obowiązek prawodawcy w tym zakresie ma wynikać – zdaniem Wnioskodawcy – z przepisu art. 4a ust. 1 u.s.g. Rada Ministrów zauważa jednak, że z literalnego brzmienia art. 4a ust. 1 u.s.g., odczytywanego w kontekście art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g., do którego regulacja ta odsyła, nie wynika, aby przedmiotowy przepis znajdował zastosowanie w przypadku nowelizacji rozporządzenia nadającego status miasta, która to nowelizacja nie zmienia dodatkowo merytorycznego rozstrzygnięcia Rady Ministrów, wynikającego z rozporządzenia zmienianego. W treści przywołanych uregulowań ustawy o samorządzie gminnym nie ma bowiem wprost mowy o rozporządzeniach zmieniających, czy też uchylających rozporządzenia w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta. Tymczasem to wykładnia literalna (językowa) stanowi pierwszy i podstawowy, choć jednocześnie nie jedyny, sposób wykładni stosowany w celu dekodowania norm prawnych z przepisów²⁷. Jeżeli zatem Wnioskodawca twierdzi, że wydanie zakwestionowanych rozporządzeń wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady gminy, poprzedzonej przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, powinien szczegółowo omówić, za pomocą jakich metod wykładni i sposobów rozumowania prawniczego wywiódł z przepisów normę nakładającą na prawodawcę obowiązek o wskazanej treści. Tymczasem uzasadnienia wniosków inicjujących postępowanie w nawet lakoniczny sposób nie odnoszą się do tej kwestii. **Wnioskodawca stawia tezę o konieczności podjęcia przez Radę Ministrów określonych działań w toku procedury legislacyjnej, jednak nie powołuje żadnych adekwatnych argumentów na jej uzasadnienie.** Jest to jednocześnie o tyle istotne, że postawiona teza identyfikuje jedyny wzorzec kontroli w zawistej przed Trybunałem sprawie. **Zatem problem braku**

postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102; wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; postanowienie TK z 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; postanowienie TK z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10).

²⁵ Tak np. wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., P 10/10, OTK-A 2010/8/78.

²⁶ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15, OTK-A 2018/2.

²⁷ Tak np. wyrok TK z dnia 6 grudnia 2016 r., SK 7/15, OTK-A 2016/100.

adekwatnego uzasadnienia dotyczy kwestii kluczowej dla rozpoznania postawionego przez Wnioskodawcę zarzutu.

Argumentu uzasadniającego istnienie wskazanej wyżej normy prawnej nie mogą stanowić szeroko przywołane przez Wnioskodawcę fragmenty uzasadnienia wyroku²⁸ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., wydanego w sprawie o sygn. akt U 3/17. Wyrok ten jest bowiem osadzony w diametralnie odmiennym kontekście faktycznym i prawnym. Dotyczy rozporządzenia definitywnie uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia nowych gmin, a nie jak w obecnie rozpoznawanej sprawie – rozporządzenia zmieniającego (nowelizującego) rozporządzenie w sprawie nadania określonej miejscowości statusu miasta. W przypadku rozpatrywanym w sprawie o sygn. akt U 3/17 Rada Ministrów nie dokonała technicznej nowelizacji określonych regulacji, lecz doprowadziła do całkowitego uchylecia (derogacji) przepisów jeszcze w okresie ich *vacatio legis*. Tym samym doszło do definitywnego odwrócenia (cofnięcia) uprzedniego rozstrzygnięcia Rady Ministrów, przewidującego utworzenie nowych gmin i kształtujące ich granice. W tym kontekście jednoznacznie podkreślić należy, że okoliczności faktyczne i prawne sprawy rozpatrywanej obecnie przez Trybunał nie znajdują nawet *per analogiam* punktów zbieżnych z okolicznościami istotnymi dla wydania przywołanego wyżej wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r. W przypadku nadania miejscowości Chełmiec statusu miasta nie doszło bowiem do zasadniczej merytorycznej zmiany wcześniejszego rozstrzygnięcia Rady Ministrów. **Nieadekwatne dla okoliczności niniejszej sprawy pozostaje tym samym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wymogu zasięgnięcia opinii i przeprowadzenia konsultacji w toku prac legislacyjnych nad aktem wykonawczym uchylającym rozporządzenie tworzące nowe gminy i wyznaczające ich granice.**

O fundamentalnych brakach przedstawionych przez Wnioskodawcę uzasadnień wniosków inicjujących postępowanie świadczy ponadto fakt, że wskazuje się w nich konsekwentnie na derogację przepisów dotyczących nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Tymczasem istotą obydwu zakwestionowanych rozporządzeń nie była derogacja przepisów zmieniających status miejscowości Chełmiec. Akty te dokonują bowiem przesunięcia terminu „przekształcenia” miejscowości w miasto, co miało na celu wyjaśnienie wątpliwości dotyczących prawidłowości przeprowadzenia konsultacji w gminie Chełmiec. Co prawda, przepisy § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2017 r. przewidują uchylenie niektórych regulacji rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r., jednak zabieg ten ma charakter czysto techniczny. Ze względu na sposób redakcji § 3 i § 4 rozporządzenia z dnia 24 lipca

²⁸ Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, OTK-A 2017/46.

2017 r. (zamieszczenie daty „przekształcenia” we wprowadzeniu do wyliczenia), nie była możliwa zmiana daty nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec bez uprzedniego uchylecia odpowiednich jednostek redakcyjnych dotyczących Chełmca we wskazanych wyżej przepisach i jednoczesnego wprowadzenia do rozporządzenia przepisów określających nową datę „przekształcenia w miasto”. Zarówno przepisy uchylające właściwe jednostki redakcyjne w § 3 i 4 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. oraz wprowadzające do tego rozporządzenia przepisy § 3a i 4a, pozostają ze sobą w nierozzerwalnym, funkcjonalnym związku. Jedynie wspólnie dokonują one bowiem zamierzonej przez Radę Ministrów zmiany terminu „przekształcenia”. Z tego też względu przywołanego przypadku uchylecia przepisów nie należy traktować jako derogacji, do której odnosi się wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w sprawie U 3/17. W ocenie Rady Ministrów derogacja niektórych przepisów § 3 i 4 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. stanowi integralny element nowelizacji, mocą której zmieniono termin przekształcenia miejscowości Chełmiec w miasto. Ze wszystkich przywołanych wyżej względów zasadne jest umorzenie przedmiotowego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

III. Uzasadnienie stanowiska co do *meritum*.

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania Rada Ministrów, z ostrożności procesowej, przedstawia następujące stanowisko merytoryczne wobec postawionego przez Wnioskodawcę zarzutu uchybienia procedurze prawodawczej. W ocenie Rady Ministrów zarzut ten jest bezzasadny i nie stanowi podstawy do orzeczenia o niezgodności rozporządzeń z dnia 27 grudnia 2017 r. oraz z dnia 27 grudnia 2018 r. z powołanymi wzorcami kontroli.

W pierwszej kolejności należy jednak odnieść się do wskazania przez Wnioskodawcę, jako przedmiotu kontroli, rozporządzeń z dnia 27 grudnia 2017 r. i z dnia 27 grudnia 2018 r. oraz przepisów § 1 i 2 każdego z tych rozporządzeń. Oba zakwestionowane rozporządzenia stanowią akty zmieniające przepisy rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. Pierwsze z rozporządzeń nowelizujących weszło z życie 31 grudnia 2017 r. i z tym dniem dokonało zmian w treści rozporządzenia nowelizowanego. Natomiast drugie rozporządzenie nowelizujące weszło w życie z dniem 31 grudnia 2018 r. Zmieniło ono przepisy rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r., dodane (§ 3a i 4a) lub zmienione (§ 7) na mocy pierwszego rozporządzenia nowelizującego. Zatem zakwestionowane rozporządzenia z dniem ich wejścia w życie wywarły już skutek w systemie prawa. Można powiedzieć, że z tym dniem ich przepisy uległy „skonsumowaniu” ze względu na swój „jednorazowy”

charakter. Akt prawny zmieniający treść obowiązujących przepisów ma bowiem charakter czynności konwencjonalnej, która realizuje się przez wywołanie zmian w systemie prawa. Jak stwierdzają S. Wronkowska i M. Zieliński w odniesieniu do ustaw nowelizujących ich funkcją „*jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia. W dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono ustawę zmieniającą, pozostaje wprowadzić jej tekst, ale sama ta ustawa ulega «skonsumowaniu». Nie jest nawet poprawne powiedzieć, że przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia takiej ustawy, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. I od tego momentu obowiązuje owa zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany*”²⁹. Zatem efektem zakwestionowanych przez Wnioskodawcę rozporządzeń jest obecny kształt przepisów rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. Należy przy tym uwzględnić, że obecna treść przepisów § 3a, 4a i 7 tego rozporządzenia została ukształtowana przez drugie rozporządzenie nowelizujące z dnia 27 grudnia 2018 r., a zatem różni się ona od wcześniejszej treści wynikającej ze zmian wprowadzonych na mocy § 1 pierwszego rozporządzenia nowelizującego z dnia 27 grudnia 2017 r. Mając na uwadze, że przepisy rozporządzeń nowelizujących weszły już w życie, wywierając skutek w systemie prawa, w ocenie Rady Ministrów przedmiot ewentualnej kontroli merytorycznej w przedmiotowym postępowaniu powinny stanowić przepisy rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. dotyczące nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec, których aktualna treść została ukształtowana na mocy rozporządzeń zmieniających zakwestionowanych przez Wnioskodawcę. Zatem – na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* – **kontroli hierarchicznej zgodności przepisów powinny podlegać przepisy § 3a, § 4a i § 7 pkt 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r.**

W ocenie Rady Ministrów, w kontekście postawionych przez Wnioskodawcę zarzutów oraz ich uzasadnienia, w przedmiotowej sprawie modyfikacji w oparciu o przywołaną wyżej zasadę *falsa demonstratio* podlegają również wzorce kontroli. Wnioskodawca powołał jako równorzędne, samodzielne wzorce kontroli art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 u.s.g. Z uzasadnienia obu wniosków wynika jednak, że naruszenie zasady praworządności oraz normy konstytucyjnej określającej wykonawczy charakter rozporządzeń jest następstwem niedochowania w toku procesu legislacyjnego obowiązku zasięgnięcia opinii i przeprowadzenia konsultacji, wynikającego z art. 4a ust. 1

²⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 190.

u.s.g. Wokół naruszenia tego obowiązku Wnioskodawca próbuje sformułować problem konstytucyjny. Wobec tego, zdaniem Rady Ministrów, konstytucyjne wzorce kontroli wynikające z art. 7 i art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej należy w niniejszej sprawie traktować jedynie pomocniczo, jako wzorce niesamoistne (pochodne). Uchybienie tym wzorcom będzie bowiem następstwem naruszenia zawartych w ustawie o samorządzie gminnym przepisów proceduralnych dotyczących wydawania rozporządzeń nadających status miasta. **W przedmiotowej sprawie jako wzorzec ewentualnej kontroli merytorycznej wskazanych wyżej przepisów rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. należy zatem przyjąć art. 4a ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.**

Kluczowe znaczenie w zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawie ma odpowiedź na pytanie, czy przepis art. 4a ust. 1 u.s.g. nakłada obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, w przypadku gdy Rada Ministrów zamierza wydać rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania miejscowości statusu miasta, niemodyfikujące jednak merytorycznego kierunku dotychczasowego rozstrzygnięcia, lecz jedynie odsuwające w czasie termin „przekształcenia” miejscowości w miasto. W ocenie Rady Ministrów obowiązek taki nie znajduje podstaw we wskazanym przepisie, jak również w pozostałych unormowaniach ustawy o samorządzie gminnym. Do wniosku takiego prowadzi zarówno wykładnia językowa jak i funkcjonalna tych przepisów.

Jak wynika z art. 4 u.s.g. rozporządzenia w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic mogą być wydawane z inicjatywy własnej Rady Ministrów, jak również na wniosek zainteresowanych rad gmin. Szczegółowe zagadnienia proceduralne dotyczące wydawania przedmiotowych rozporządzeń z inicjatywy Rady Ministrów zostały określone w art. 4a u.s.g. Przepisy te normują sposób konsultowania z zainteresowanymi gminami oraz ich mieszkańcami planowanych przez Radę Ministrów rozstrzygnięć. Wskazany, jako zasadniczy wzorzec kontroli, art. 4a ust. 1 u.s.g. przewiduje, że wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, 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. Zastrzeżenie wskazane na końcu tego przepisu dotyczy możliwości ograniczenia obszaru, na którym przeprowadzane są konsultacje i nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie, bowiem zarzut Wnioskodawcy dotyczy całkowitego zaniechania przeprowadzenia

konsultacji, a nie ich ograniczenia. Jednocześnie wskazać należy, że w przypadku niewyrażenia opinii przez zainteresowaną radę gminy w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony (art. 4a ust. 3 u.s.g.).

Dla rozpatrzenia zarzutu Wnioskodawcy istotne jest precyzyjne ustalenie przypadków, w których zastosowanie znajdzie przepis art. 4a ust. 1 u.s.g., a więc w których należy zasięgnąć opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 4a ust. 1 u.s.g. przepis ten należy stosować w przypadku wydawania rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. Tak adresowane odesłanie ustawowe oznacza, że obowiązek zasięgnięcia opinii poprzedzonych stosownymi konsultacjami dotyczy wyłącznie przypadków wydawania przez Radę Ministrów, z własnej inicjatywy, rozporządzeń, na mocy których Rada Ministrów: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice albo 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Wykładnia językowa przywołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że wymogom konsultacyjnym, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g., podlega jedynie rozporządzenie, którego przepisy nadają gminie lub miejscowości status miasta i ustalają jego granice. *A contrario*, wymogi te nie dotyczą rozporządzeń (przepisów), które przewidują zmianę rozporządzenia nadającego status miasta, nie powodując jednocześnie utraty tego statusu. Przykładem takich rozporządzeń są akty, mocą których zostaje przesunięte w czasie nadanie statusu miasta. Konkludując, w świetle literalnego brzmienia art. 4a ust. 1 u.s.g. procedurą przewidzianą w tym przepisie nie jest objęte wydanie z inicjatywy własnej Rady Ministrów rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, zwłaszcza zaś w przypadku, gdy nowelizacja nie prowadzi do zmiany kierunku merytorycznego rozstrzygnięcia Rady Ministrów, wyrażonego w rozporządzeniu zmienianym.

Podkreślić należy, że wyniki wykładni literalnej art. 4a ust. 1 u.s.g. znajdują potwierdzenie również w kontekście celu przedmiotowej regulacji oraz funkcji, jaką pełnią konsultacje w procedurze wprowadzania zmian w podziale terytorialnym kraju, w tym nadaniu miejscowościom statusu miast. Konsultacje nie powinny być postrzegane jako formalny wymóg służący ochronie trwałości obowiązujących rozwiązań poprzez utrudnienie Radzie Ministrów wprowadzania zmian i wydłużenie czasu niezbędnego do wydania rozporządzenia. Zasadniczą ich funkcją jest bowiem uzyskanie przez prawodawcę informacji o opiniach organów zainteresowanych gmin oraz mieszkańców, których podejmowana

decyzja będzie dotyczyć. Dzięki uzyskanym w ten sposób informacjom Rada Ministrów dysponuje danymi pozwalającymi, w możliwie największym stopniu, poznać wolę i oczekiwania mieszkańców. Wartością wynikającą z procedury konsultacji nie jest zatem sam fakt jej przeprowadzenia, ale pozyskanie wiarygodnych, reprezentatywnych dla całej społeczności danych o nastawieniu mieszkańców do planowanych rozstrzygnięć merytorycznych. **Nie jest zatem uzasadnione, ze względu na przywołany cel konsultacji, ich przeprowadzanie w przypadku, gdy prawodawca dysponuje już opinią wspólnoty terytorialnej odnośnie konkretnej zmiany dotyczącej granic gminy, jej nazwy czy statusu.** Sytuacja taka wystąpi m.in., gdy Rada Ministrów zmienia rozporządzenie nadające miejscowości status miasta, nie modyfikując jednocześnie jego merytorycznego kierunku, tj. nadal podtrzymując wolę przekształcenia miejscowości w miasto.

Podkreślenia wymaga fakt, że przedmiotem opinii i konsultacji, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g., nie jest termin wprowadzenia zmian polegających, w przedmiotowym przypadku, na nadaniu gminie Chełmiec statusu miasta, ale kierunek tych zmian. Ewentualne ponowne przeprowadzenie konsultacji dotyczących nadania gminie Chełmiec statusu miasta nie przyniosłoby odpowiedzi na pytanie, czy odroczenie terminu wejścia w życie rozporządzenia jest zgodne z wolą lokalnej społeczności. Uzyskane dane dotyczyłyby bowiem kwestii, co do której mieszkańcy już mieli okazję się wypowiedzieć – zakładając, że konsultacje poprzedzające wniosek Rady Gminy Chełmiec o nadanie statusu miasta zostały przeprowadzone prawidłowo i zgodnie z obowiązującym prawem.

W ocenie Rady Ministrów wskazane wyżej względy prowadzą do wniosku, że art. 4a ust. 1 u.s.g. nie nakazuje zasięgnięcia opinii zainteresowanej rady gminy, poprzedzonej przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami w przypadku, gdy nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania statusu miasta nie polega na zmianie merytorycznego rozstrzygnięcia, a jedynie wprowadza modyfikacje w kwestii daty wejścia w życie uprzednio podjętych rozstrzygnięć. Stanowisko to zostało wyrażone również w uzasadnieniu do zakwestionowanego rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2018 r. Wyraźnie wskazano w nim, że *„Projektowanym rozporządzeniem Rada Ministrów nie zmienia decyzji o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec, lecz jedynie przesuwa termin jej wejścia w życie o kolejny rok. Dlatego też, w omawianej sprawie nie jest wymagane przeprowadzenie ponownej procedury wynikającej z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym przeprowadzenie konsultacji”*. Rada Ministrów nie odnajduje w systemie prawa normy, która wyrażałby obowiązek zasięgnięcia opinii i przeprowadzenia konsultacji, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g., w przypadku zmiany terminu wejścia w życie przepisów nadających

miejsowości status miasta. W ocenie Rady Ministrów oznacza to, że Wnioskodawca dokonując nieprawidłowej wykładni art. 4a ust. 1 u.s.g., powołuje nieadekwatny wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów. Nie wynika bowiem z tego przepisu wymóg proceduralny, któremu miałyby uchybić Rada Ministrów wydając kwestionowane rozporządzenia.

Przedstawiony wyżej sposób interpretacji art. 4a ust. 1 u.s.g. znajduje potwierdzenie również w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 1 czerwca 2004 r., wydanym w sprawie o sygn. akt U 2/03, Trybunał odniósł się m.in. do zarzutu braku konsultacji przed wydaniem rozporządzenia zmieniającego datę wejścia w życie zmian w podziale terytorialnym kraju. Jak wskazano w tym orzeczeniu *„Rozporządzenie zmieniające nie dotyka zasad zmiany terytorialnej ukształtowanej w rozporządzeniu bazowym i poprzedzonej niezbędnymi konsultacjami. Dotyka natomiast terminu wprowadzenia w życie tej zmiany, a więc kwestii wtórnej wobec samej zasady”*³⁰. Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny nie uznał braku konsultacji za naruszenie przez prawodawcę konstytucyjnych i ustawowych wymogów proceduralnych.

W tym miejscu przywołać należy również okoliczności faktyczne, które spowodowały, że niezbędne i uzasadnione – ze względu na zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji – stało się dwukrotne odroczenie daty wejścia w życie przepisów nadających miejscowości Chełmiec status miasta. Wymaga podkreślenia, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął działania legislacyjne zmierzające do odroczenia nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec po uzyskaniu sygnałów wskazujących na wątpliwości dotyczące procedury zmiany statusu tej miejscowości. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji niektórzy radni gminy Chełmiec zakwestionowali rzetelność konsultacji z mieszkańcami, przeprowadzonych przed wystąpieniem przez Radę Gminy Chełmiec z wnioskiem o nadanie miejscowości statusu miasta. W rezultacie Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2017 r., mocą którego przesunięto o rok wejście w życie przepisów nadających miejscowości Chełmiec status miasta. Uznano, że pozwoli to wszystkim zainteresowanym na ponowną analizę zasadności zmiany statusu miejscowości Chełmiec, w tym na rzetelne skonsultowanie tej sprawy z mieszkańcami gminy.

W kontekście wskazanych wyżej wątpliwości dotyczących prawidłowości przeprowadzenia procesu konsultacyjnego podnieść również należy, że wyrokiem z dnia 5 czerwca 2019 r., wydanym w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 248/19, Wojewódzki Sąd

³⁰ Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK-A 2004/6/54.

Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Chełmiec z dnia 17 lipca 2014 r. nr XLVI/780/2014 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmian statusu miejscowości Chełmiec. Wyrok ten jest nieprawomocny – według stanu na dzień sporządzenia niniejszego stanowiska. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć, czy wyniki konsultacji, będące jedną z przesłanek podjęcia decyzji o nadaniu Chełmcowi statusu miasta, faktycznie mogą być uznane za reprezentatywne i wiarygodne źródło informacji o stanowisku społeczności lokalnej.

Ponadto należy podnieść, że w związku z potrzebą dokonania ponownej analizy zasadności nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec, w tym przeprowadzenia konsultacji przedmiotowej kwestii z mieszkańcami gminy Chełmiec, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 4a u.s.g. w maju 2018 r. wystąpił do Rady Gminy Chełmiec o przedstawienie opinii we wskazanym zakresie. W odpowiedzi na wystąpienie Rada Gminy Chełmiec w dniu 26 czerwca 2018 r. podjęła uchwałę, w której podtrzymała w całości złożony do MSWiA w 2017 r. wniosek w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec i pozytywną opinię w zakresie tej zmiany. Niemniej jednak, Rada Gminy Chełmiec nie przeprowadziła ponownych konsultacji z mieszkańcami, co pozostawało szczególnie istotne w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpił do Wojewody Małopolskiego o spowodowanie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Wobec powyższego, Wojewoda Małopolski wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy Chełmiec o podjęcie działań, mających na celu przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec. Dodatkowo Wojewoda skierował wniosek do sołtysów z terenu gminy, wskazujący na celowość ich włączenia się w przygotowanie, a następnie przeprowadzenie zebrań wiejskich, które mogłyby umożliwić społeczności lokalnej wyrażenie opinii w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Wojewoda podkreślił przy tym, że prośba ta pozostaje aktualna, o ile Rada nie zdecyduje o przeprowadzeniu takich konsultacji w formie zebrań wiejskich. Należy jednak zauważyć, że ww. działania Wojewody Małopolskiego nie przyniosły oczekiwanego efektu.

Ponadto, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynęło kolejne pismo radnych gminy Chełmiec, którzy z uwagi na brak ponownego skonsultowania sprawy nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec z mieszkańcami, wnioskowali o uchylenie przepisów dotyczących nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec.

Z informacji, które dotarły do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynikało, że Sąd Rejonowy w Nowym Sączu II Wydział Karny uchylił postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie niedopełnienia obowiązków Wójta Gminy Chełmiec i Przewodniczącego Rady Gminy Chełmiec w trakcie przeprowadzania i rozstrzygnięcia konsultacji społecznych na terenie gminy Chełmiec, dotyczących zmiany statusu miejscowości Chełmiec oraz w sprawie poświadczenia nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne, przez Wójta Gminy Chełmiec i Przewodniczącego Rady Gminy Chełmiec w dokumentach związanych z przebiegiem konsultacji na terenie gminy Chełmiec i we wniosku o nadanie sołectwu Chełmiec statusu miasta.

W związku z powyższym, wobec nieprzeprowadzenia przez Radę Gminy Chełmiec ponownych konsultacji z mieszkańcami nadal aktualne pozostawały wątpliwości co do nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec, w tym rzetelności przeprowadzonych w tym zakresie konsultacji. Dlatego też, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęto działania legislacyjne odnośnie uchylecia przepisów dotyczących nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Należy przy tym podkreślić, że wskazane wyżej wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Rady Gminy Chełmiec jak i Wojewody Małopolskiego świadczą o podjęciu wszelkich działań mających na celu poznanie stanowiska mieszkańców gminy Chełmiec odnośnie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec.

W toku procesu legislacyjnego dotyczącego rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, zakładającego uchylenie przepisów dotyczących nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec, strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu tejże Komisji w dniu 19 grudnia 2018 r., stwierdziła, że optymalnym rozwiązaniem w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec byłoby kolejne przesunięcie w czasie wejścia przepisów dotyczących nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec (z dnia 1 stycznia 2019 r. na dzień 1 stycznia 2020 r.). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przychylił się do rozwiązania zaproponowanego przez stronę samorządową, a Rada Ministrów podzieliła to stanowisko. W rezultacie, mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. został przesunięty termin wejścia w życie regulacji dotyczącej nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec z dnia 1 stycznia 2019 r. na dzień 1 stycznia 2020 r.

Ze wskazanych wyżej względów, na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości, Rada Ministrów wnosi o stwierdzenie, że § 3a, § 4a i § 7 pkt 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. **nie są niezgodne** z art. 4a ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.

Jednocześnie, w związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2019 r. uprzejmie informuję, że na ewentualnej rozprawie Rada Ministrów reprezentowana będzie przez: Panią **Hannę Słupik** – radcę prawnego w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Panią **Natalię Cabaj** – Legislatora w Departamencie Prawnym i Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Rządowego Centrum Legislacji oraz Pana **Karola Grzybowskiego** – Głównego Legislatora w Departamencie Prawnym i Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Rządowego Centrum Legislacji.

z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów



Jolanta Rusiniak

Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) odpisy pisma procesowego – 4 egz.

Sprawę prowadzą: Karol Grzybowski, Natalia Cabaj