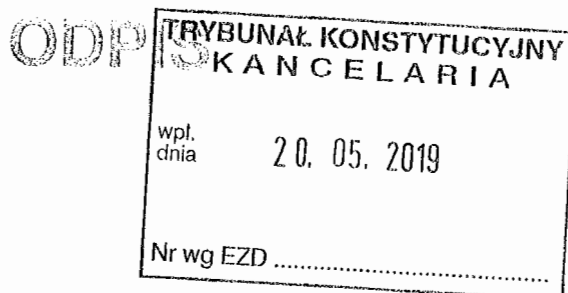




RADA MINISTRÓW

RCL.DPPTK.023.3/2019

Warszawa, dnia 20 maja 2019 r.



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt sprawy: U 1/19

### STANOWISKO

Rada Ministrów, jako uczestnik postępowania w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygnaturą akt U 1/19, zainicjowanego wnioskiem Rady Gminy Stare Miasto z dnia 6 lutego 2018 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 Konstytucyjnym<sup>1</sup> ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, Rada Ministrów przedstawia, na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 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”, następujące stanowisko merytoryczne w rozpoznawanej sprawie:

§ 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

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.

*gminy oraz siedzib władz niektórych gmin*<sup>2</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 24 lipca 2017 r.”:

- 1) **jest zgodny** z art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*<sup>3</sup>, zwanej dalej „u.s.g.”;
- 2) **jest zgodny** z art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. w zw. z § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach*<sup>4</sup>;
- 3) **jest zgodny** z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>5</sup>;
- 4) **jest zgodny** z art. 4 ust. 3 u.s.g.;
- 5) **nie jest niezgodny** z art. 167 ust. 1 *Konstytucji*;
- 6) **jest zgodny** z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 i art. 165 ust. 2 *Konstytucji*.

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

## UZASADNIENIE

### I. Uzasadnienie faktyczne.

Wnioskodawca pismem z dnia 6 lutego 2018 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. z wzorcami konstytucyjnymi oraz przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionowany przepis, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., włącza do obszaru Miasta Konin część obszaru obrębów ewidencyjnych należących do gminy Stare Miasto. Przepis ten stanowi, że *„Z dniem 1 stycznia 2019 r. w województwie wielkopolskim ustala się granice miasta na prawach powiatu Konin i w powiecie konińskim - gminy Stare Miasto przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin*

---

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1427, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 310.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

*części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha oraz części obszaru obrębu ewidencyjnego Żychlin, to jest części działki ewidencyjnej nr 435/1 (droga publiczna), o powierzchni 0,12 ha, z gminy Stare Miasto. Linia podziału działki nr 435/1 przebiega od punktu granicznego, należącego do działek ewidencyjnych nr 1590, obręb Wilków, miasto Konin oraz nr 435/1, obręb Żychlin, gmina Stare Miasto, oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków identyfikatorem P.3062.2540 do punktu załamania zmienionej granicy, leżącego na granicy działek ewidencyjnych nr 435/1 i 398/1 położonych w obrębie Żychlin, gmina Stare Miasto, określonego w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-2000 współrzędnymi X: 5783305,74 Y: 6518389,08.”.*

Dokonana na podstawie zakwestionowanego przepisu § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. zmiana przebiegu granic Miasta Konina oraz gminy Stare Miasto zainicjowana została wnioskiem Rady Miasta Konina. Przedstawiając pokrótce okoliczności faktyczne towarzyszące zainicjowaniu procedury zmiany granic ww. gmin, istotne zwłaszcza w kontekście zarzutów proceduralnych formułowanych przez Radę Gminy Stare Miasto, wskazać należy, że Rada Miasta Konina w dniu 27 marca 2017 r. podjęła uchwałę nr 470 w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę granic Miasta Konina, zwaną dalej „uchwałą nr 470”. Zgodnie z treścią przedmiotowej uchwały została ona podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1, 2 i 3 u.s.g. oraz § 1 i 2 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków. Zgodnie z § 1 uchwały nr 470 Rada Miasta Konina postanowiła wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, z wnioskiem o zmianę granic Miasta Konina – miasta na prawach powiatu, polegającą na włączeniu do terytorium Miasta Konina części obszaru gminy Stare Miasto oraz wyłączeniu części obszaru Miasta Konina i włączeniu do terytorium Gminy Stare Miasto. Na mocy uchwały Rady Miasta Konina z dnia 20 kwietnia 2017 r., zmieniającej uchwałę nr 470, dotychczasowa treść przywołanego § 1 uchwały nr 470 została oznaczona jako ust. 1, a jednocześnie w § 1 ww. uchwały dodano ust. 2, stanowiący, że po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Rada Miasta Konina pozytywnie zaopiniowała zmianę granic Miasta Konina, w zakresie ujętym w § 1 ust. 1 uchwały nr 470. Stosownie z kolei do § 2 uchwały nr 470 treść wniosku o zmianę granic Miasta Konina stanowi załącznik nr 1 do tej uchwały.

Jak wskazano w uzasadnieniu rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. potrzeba wydania tego aktu prawnego „(...) wynika ze złożenia wniosków przez zainteresowane rady gmin i pozytywnego rozpatrzenia niektórych z nich. Wnioski rekomendowane Radzie Ministrów [przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>6</sup>] do pozytywnego rozpatrzenia ujęte zostały w przedłożonym projekcie rozporządzenia i opisane w części pierwszej uzasadnienia, natomiast wnioski rekomendowane do negatywnego rozpatrzenia – przedstawia się w części drugiej uzasadnienia”. Wniosek Rady Miasta Konina został ujęty w części pierwszej uzasadnienia, a zatem uzyskał pozytywną rekomendację. W uzasadnieniu rozporządzenia podniesiono m.in., że „Za pozytywnym rozpatrzeniem wniosku przemawiają względy funkcjonalno-gospodarcze”.

Zarzuty podniesione przez Wnioskodawcę w stosunku do § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. można podzielić na dwie kategorie. Po pierwsze, są to zarzuty dotyczące uchybień *stricto* proceduralnych popełnionych w toku procesu prawodawczego prowadzącego do wydania ww. rozporządzenia. Po drugie, Wnioskodawca podnosi również szereg zarzutów o charakterze materialnym, odnoszących się merytorycznie do wypełnienia przesłanek konstytucyjnych i ustawowych warunkujących możliwość dokonania zmiany granic gmin. Szczegółowe omawianie przedmiotowych zarzutów w tym miejscu niniejszego pisma nie jest jednak zasadne, ponieważ Rada Ministrów w swoim stanowisku wskazuje przede wszystkim na konieczność umorzenia postępowania w całości. Przedmiot kontroli, jakim jest przepis wskazany wyżej rozporządzenia kształtującego granice gmin, nie mieści się bowiem w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności norm, wyznaczonej kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

## **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 Trybunał<sup>7</sup>. Poczynienie ustaleń we wskazanym zakresie jest nie tylko dopuszczalne, ale

---

<sup>6</sup> Uzupełnienie własne.

<sup>7</sup> 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

również niezbędne dla zapewnienia proceduralnej poprawności prowadzonego postępowania. Jednocześnie przepisy nie określają terminu ograniczającego możliwość badania warunków dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku, czy też skargi konstytucyjnej. Ustalenie występowania ujemnych przesłanek procesowych winno być zatem dokonywane również w przypadku, gdy środek procesowy inicjujący sprawę został przekazany do merytorycznego rozpoznania, po zakończeniu jego wstępnej, formalnej kontroli<sup>8</sup>. 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*”<sup>9</sup>. Należy przy tym podkreślić, że także po zakończeniu etapu rozpoznania wstępnego badanie, czy w rozpoznawanej sprawie nie występują przeszkody formalne uniemożliwiające jej merytoryczne rozpoznanie dotyczy „*wszelkich kwestii wstępnych: zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej*”<sup>10</sup>. 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.

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 o organizacji i trybie postępowania przed TK. W ocenie Rady Ministrów w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Rady Gminy Stare Miasto występuje przeszkoda uniemożliwiająca merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku. Kontrola konstytucyjności § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. pozostaje bowiem poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, wynikającej z art. 188 pkt 3 Konstytucji.

---

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.

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> Postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 r., K 22/13, OTK-A 2014/6/65.

W kontekście wskazanej przyczyny niedopuszczalności wydania wyroku niezbędne staje się szczegółowe omówienie zagadnienia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli zgodności rozporządzeń z aktami hierarchicznie wyższymi. Kluczowe znaczenie dla analizy tej kwestii ma art. 188 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Dotychczasowa wykładnia przepisów art. 188 ustawy zasadniczej doprowadziła do ukształtowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dwóch kryteriów kwalifikowania określonych aktów prawnych i przepisów, jako podlegających kognicji Trybunału<sup>11</sup>. 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 podlegającym kontroli Trybunału mógłby być każdy akt prawny uwzględniony w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nawet jeżeli nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz przewiduje indywidualne, jednostkowe rozstrzygnięcia. Jako drugie kryterium uwzględniane przy ustaleniu kognicji Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się natomiast kryterium materialne. Waler normatywności aktu prawnego łączy ono nie z jego nazwą, czy też faktem ujęcia aktu w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz z charakterem wywodzonych z niego norm prawnych, które powinny być normami w zasadzie generalnymi i abstrakcyjnymi. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że jego kognicji podlegają akty prawne, które spełniają co najmniej jedno ze wskazanych wyżej kryteriów (alternatywa łączna)<sup>12</sup>, aczkolwiek zasada ta ulega modyfikacji w przypadku „przepisów prawa”, o których mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji<sup>13</sup>.

Rozporządzenia, jako akty wykonawcze do ustaw, wydawane są na podstawie szczegółowych ustawowych upoważnień przez wskazane w Konstytucji organy państwa. Zostały one uwzględnione w określonym w art. 87 ust. 1 Konstytucji katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rozporządzenia, jako akty zaliczone w przepisach Konstytucji do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wydawane przez centralne organy państwa, spełniają więc formalne kryterium normatywności. W ocenie Rady Ministrów, **w przypadku**

---

<sup>11</sup> Szerzej zagadnienie to zostało scharakteryzowane w postanowieniu TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

<sup>12</sup> Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016/1.

<sup>13</sup> Por. postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

rozporządzeń kryterium formalne nie jest jednak wystarczające dla stwierdzenia, że konkretne przepisy takiego aktu albo też cały akt mogą stanowić przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z literalnego brzmienia art. 188 pkt 3 Konstytucji. Rozporządzenia nie zostały *expressis verbis* wymienione w tym przepisie jako akty prawne, których kontrola podlega kognicji Trybunału. Zatem w **przypadku rozporządzeń dopiero spełnienie kryterium materialnego otwiera drogę do badania ich 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 Konstytucyjny, jeżeli nie zawiera norm prawnych o charakterze zasadniczo generalnym i abstrakcyjnym**. W tej kwestii Rada Ministrów podziela 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 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 prawna”<sup>14</sup>*.

Za stosowaniem kryterium materialnego przy ustalaniu kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli rozporządzeń przemawia również utrwalony sposób postrzegania przedmiotu orzekania w sprawach kontroli hierarchicznej aktów normatywnych. W tym kontekście Rada Ministrów zauważa, że **przedmiot dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności stanowią normy prawne**<sup>15</sup>. 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*

<sup>14</sup> Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

<sup>15</sup> Por. A. Mączyński, J. Podkowik [w:] Konstytucja RP. Komentarz [red.:] M. Safjan, L. Bosek, t. II, komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, Nb. 77.

*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*<sup>16</sup>. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają zatem nie wszystkie przejawy aktywności prawodawcy, lecz jedynie te przepisy, na podstawie których możliwe jest skonstruowanie norm prawnych. Zgodnie zaś z utrwalonym poglądem przyjmuje się, że 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*”<sup>17</sup>. W związku z tym użyte w art. 188 pkt 3 Konstytucji określenie „**przepisy prawa**” należy rozumieć nie w sensie *stricte* technicznym (tj. jako jednostki redakcyjne aktu prawnego), ale w wymiarze normatywnym, wyrażającym się w fakcie kreacji norm postępowania o charakterze zasadniczo generalnym i abstrakcyjnym. Z tego też powodu wskazane wyżej kryterium materialne powinno stanowić nieodzowny element przy ustalaniu dopuszczalności badania przez Trybunał 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*”<sup>18</sup>. Z tego też względu, z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał zarzutów sformułowanych we wniosku z dnia 6 lutego 2018 r. kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy kwestionowany przepis rozporządzenia posiada normatywny charakter, a więc wyraża normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK-A 2008/10/178.

<sup>17</sup> S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2003, s. 18.

<sup>18</sup> Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009/10/153.



Przechodząc do oceny normatywności rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. Rada Ministrów podnosi, że jej zdaniem przepisy przedmiotowego rozporządzenia, w tym zakwestionowany przez Wnioskodawcę § 2, w sposób samodzielny nie wyrażają norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Należy bowiem zauważyć, że akt wykonawczy kształtujący granice jednostek samorządu terytorialnego – w tym przypadku gmin – skierowany jest do tych jednostek samorządu, które w wyniku zmiany przebiegu granicy utracą część dotychczasowego terytorium lub pozyskają nowe ziemie. Adresaci przepisów kształtujących przebieg granic zostają wskazani w przepisach rozporządzenia w sposób indywidualny, poprzez wymienienie ich z nazwy oraz podanie innych cech indywidualizujących. **Taki sposób określenia adresatów rozporządzenia świadczy o braku przymiotu generalności zawartych w nim uregulowań.** Nie odnoszą się one bowiem do rodzajowo określonej kategorii podmiotów, np. do wszystkich gmin, lecz dotyczą konkretnych jednostek wskazanych w sposób umożliwiający ich jednoznaczną identyfikację. Przepisy rozporządzenia zmieniającego przebieg granic gmin ze swej natury będą oddziaływać także na inne jednostki, które zamieszkują albo mają siedzibę na obszarze objętym przesunięciami terytorialnymi. Jest to jednak oddziaływanie pośrednie. Podmioty te nie są bowiem adresatami przepisów rozporządzenia zmieniającego przebieg granic między jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast ewentualne skutki dla tych podmiotów wynikają z faktu, że przepisy innych aktów prawnych, jako element hipotez lub dyspozycji określonych norm prawnych uwzględniają podział terytorialny kraju na szczeblu gminnym. Tym samym wskazane oddziaływanie pośrednie przepisu nie nadaje generalnego charakteru wynikającej z niego wypowiedzi dyrektywnej.

**Rozporządzenia zmieniające granice gmin nie statuują norm o charakterze abstrakcyjnym.** Zmiana przebiegu granic jednostek samorządu terytorialnego stanowi bowiem jednorazową czynność konwencjonalną. Przepisy takiego rozporządzenia nie wyznaczają wzorca zachowań, który mógłby być stosowany wielokrotnie i w sposób powtarzalny. Odnoszą się do jednostkowego, precyzyjnie oznaczonego przypadku. Mają więc charakter konkretny. **Indywidualno – konkretny charakter rozstrzygnięć wynikających z rozporządzeń kształtujących granice gmin oznacza, że – w ocenie Rady Ministrów – akty te nie mają waloru normatywnego i jako takie nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego.**

Rada Ministrów – przedstawiając powyższe stanowisko – przychyliła się do prezentowanego w nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądu, zgodnie

z którym rozstrzygnięcia zawarte w rozporządzeniach zmieniających granice jednostek samorządu terytorialnego co do zasady nie posiadają abstrakcyjnego i generalnego charakteru. W tym miejscu należy wskazać przede wszystkim na 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.)”*<sup>19</sup>. Jednocześnie Trybunał dostrzegł, że w tego typu rozporządzeniach mogą wystąpić pewne pierwiastki normatywne – jak się wydaje, nie zmieniają one jednak 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)”*<sup>20</sup>. Analogiczne stanowisko zostało powtórzone przez Trybunał w niedawnym 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*

<sup>19</sup> Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009/10/152.

<sup>20</sup> Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009/10/153.

*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.”<sup>21</sup>.* W przywołanych w tym miejscu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny 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 oraz U 2/16, w których zapadły przywołane orzeczenia, zostały umorzone. Umorzeniem objęto sprawy w całości, zarówno w zakresie zarzutów dotyczących materialnej treści rozporządzeń „granicznych” jak i zarzutów kwestionujących uchybienia proceduralne.

W tym miejscu należy pokrótce odnieść się do możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów dotyczących uchybień proceduralnych przy wydawaniu rozporządzeń nieposiadających normatywnego charakteru, w tym rozporządzeń zmieniających granice gmin. **Zakwestionowanie trybu, w którym zostały przyjęte określone przepisy, nie oznacza samo w sobie umiejscowienia sporu prawnego w sferze normatywnej.** Po pierwsze bowiem, spór ten dotyczy wyłącznie faktów związanych z przebiegiem procesu legislacyjnego (sfera faktyczna). Po drugie zaś, **badanie kwestii formalnych związanych z trybem przyjęcia określonych przepisów nie ma większej istotności prawnej i nie mieści się w sferze normatywnej w przypadku, gdy przepisy wydane z naruszeniem procedury prawodawczej nie wyrażają norm abstrakcyjnych i generalnych.** Kwestie proceduralne mają niejako pochodny charakter w stosunku do charakteru przepisu, którego dotyczą. Nie kreują one bowiem normatywnego charakteru badanego przepisu. Charakter ten wynika wyłącznie z przymiotów normy zrekonstruowanej na podstawie tego przepisu. Jeżeli zatem przepis rozporządzenia, albo całe rozporządzenie, nie spełniają omówionego wcześniej kryterium materialnego, to zagadnienia proceduralne dotyczące prac nad tym aktem prawnym nie mają istotności z punktu widzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Inaczej rzecz ujmując, **jeżeli badanie przepisów konkretnego rozporządzenia nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego ze względu na brak normatywnego charakteru tych uregulowań, to nie jest dopuszczalne również merytoryczne rozpoznanie zarzutów dotyczących trybu, w którym akt ten został wydany. Ocena przez Trybunał trybu, w którym przyjęte zostało określone**

---

<sup>21</sup> Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

**rozporządzenie, 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 oraz U 2/16, a także w skierowanym do prawodawcy postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. S 6/09), **Rada Ministrów uważa za uzasadnione stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w przedmiotowej sprawie powinno zostać umorzone w całości, ponieważ poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepis § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. nie wyraża normy generalnej i abstrakcyjnej, a tym samym nie posiada przymiotu aktu normatywnego objętego kognicją Trybunału na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji.**

### **III. Uzasadnienie stanowiska co do *meritum*.**

**1. Zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 7 Konstytucji poprzez uchybienie procedurze wydania rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. polegające na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony.**

We wniosku z dnia 6 lutego 2018 r. Wnioskodawca zarzuca, że § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. został wprowadzony do obrotu prawnego z inicjatywy podmiotu nieuprawnionego. Z wnioskiem o ustalenie granic między gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Konin wystąpił bowiem, w imieniu Rady Miasta Konina, jej Przewodniczący. Zdaniem Wnioskodawcy Przewodniczący Rady Miasta Konina nie dysponował żadnym umocowaniem do reprezentowania Rady Miasta Konina w postępowaniu w sprawie ustalenia granic gmin – ani na mocy ustawy, ani na mocy uchwały Rady Miasta Konina. W ocenie Wnioskodawcy samo podjęcie uchwały w sprawie ustalenia granic gmin nie stanowi czynności materialnotechnicznej „wystąpienia z wnioskiem” o zmianę granic, lecz jedynie wyraża wolę podjęcia przedmiotowej czynności. Uchwała taka wymaga zatem wykonania przez dokonanie czynności złożenia wniosku w tej sprawie do właściwego organu. Wnioskodawca podniósł przy tym, że Przewodniczący Rady Miasta Konina nie został umocowany do wystąpienia w imieniu Rady Miasta z wnioskiem o zmianę przebiegu granic między Koninem a Starym Miastem. Koresponduje to z normą wywodzoną z art. 19 ust. 2 zd. pierwsze u.s.g., wykluczającą możliwość reprezentowania Rady Miasta przez jej

Przewodniczącego w jakichkolwiek stosunkach zewnętrznych, w tym w postępowaniach, których stroną jest Rada Miasta. W tym kontekście Wnioskodawca wskazał również, że zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie uchwał rady gminy jest wójt gminy. W rozpatrywanym przypadku podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o zmianę granic gminy oraz reprezentowania interesów Miasta Konina w toku całej procedury poprzedzającej wydanie rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. był więc Prezydent Miasta Konina. Wobec tego, złożenie wniosku przez Przewodniczącego Rady Miasta doprowadziło do wydania rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. bez wymaganego przepisami ustawowymi wniosku uprawnionego podmiotu, co – zdaniem Rady Gminy Stare Miasto – stanowi naruszenie wskazanych w zarzucie wzorców konstytucyjnych i ustawowych.

Należy zauważyć, że Wnioskodawca wraz z przepisami ustawy o samorządzie gminnym o niewątpliwie proceduralnym charakterze powołuje ponadto związkowo wzorce konstytucyjne wyrażające zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasadę wykonawczego w stosunku do ustawy charakteru rozporządzenia (zasada związania rozporządzenia ustawą, wynikająca w przypadku rozporządzeń posiadających cechy aktów stosowania prawa z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji). W ocenie Rady Ministrów wskazane wzorce konstytucyjne mają co prawda charakter wynikowy (ocena ich dochowania będzie zależała od wypełnienia przez prawodawcę norm ustawowych o charakterze proceduralnym), jednakże stanowią one jednocześnie samodzielny wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie. Wskazane zasady konstytucyjne nie określają bezpośrednio treści konkretnego obowiązku powinno zachowania w toku procedury prawodawczej prowadzącej do wydania rozporządzenia, którego przepis zakwestionowano. Nie dotyczą bowiem organu, który powinien zainicjować proces zmiany granic gmin, występując ze stosowanym wnioskiem. Zdaniem Rady Ministrów, należy je zatem traktować jako samodzielne wzorce kontroli, do naruszenia których dojdzie w rezultacie uchybienia wymogom proceduralnym przy wydawaniu rozporządzenia kształtującego granice gmin.

Normy proceduralne powołane przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie przewidują po pierwsze, że wniosek o zmianę granic gminy powinien pochodzić od zainteresowanej rady gminy (art. 4 ust. 2 u.s.g.), a po drugie, że to rada gminy powinna wystąpić z tym wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody (art. 4b ust. 3 u.s.g.). Pełnomocnik procesowy Rady Gminy Stare Miasto stoi na stanowisku, że

w przypadku wniosku Rady Miasta Konina uchybiono obydwu wskazanym wymogom. Rada Ministrów nie podziela stanowiska Wnioskodawcy, podnosząc przy tym, że przedmiotowy wniosek został wniesiony zgodnie z normami proceduralnymi, które można wyprowadzić z przepisów art. 4 ust. 2 i art. 4b ust. 3 u.s.g.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym określają wniosek o zmianę granic gminy jako „wniosek rady gminy” (art. 4b ust. 1 u.s.g.) oraz „wniosek zainteresowanej rady gminy” (art. 4 ust. 2 u.s.g.). Użyte określenia nie pozostawiają wątpliwości, że wniosek ten powinien pochodzić od rady gminy. O spełnieniu tego warunku można zaś mówić, gdy wniosek zawiera i wyraża oświadczenie, które w sferze prawnej jest przypisywane radzie gminy. Oświadczenie takie przybiera postać skierowanego do właściwego organu żądania podjęcia określonych przez wnioskodawcę działań. Wniosek o zmianę granic gminy powinien więc obejmować żądanie określonego ukształtowania granic jednostek samorządu szczebla gminnego, które to żądanie jednoznacznie można przypisać konkretnej radzie gminy.

Zdaniem Rady Ministrów dla odpowiedzi na pytanie o pochodzenie od określonego podmiotu wniosku o zmianę granic gmin decydujące znaczenie ma, który organ podjął uchwałę ustalającą i zatwierdzającą treść wniosku oraz jaka jest treść samego wniosku. **Wniosek taki można bowiem przypisać jedynie temu podmiotowi, który określił (ukształtował) jego treść, oraz który został jednoznacznie wskazany we wniosku, jako organ występujący z żądaniem modyfikacji przebiegu granic gmin.** Mając to na uwadze Rada Ministrów podnosi w pierwszej kolejności, że treść wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Konina została ustalona przez Radę Miasta Konina. Akt ten został dokonany poprzez przyjęcie w dniu 27 marca 2017 r. przez Radę Miasta Konina uchwały nr 470. Zgodnie bowiem z § 2 tej uchwały treść wniosku o dokonanie zmiany granic Miasta Konina stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Tym samym treść wniosku o zmianę granic stanowi integralny element treści samej uchwały. Skoro treść przedmiotowej uchwały nr 470 została określona przez Radę Miasta Konina, zatem i treść wniosku o zmianę granic gmin została ustalona i przyjęta przez Radę Miasta. Analogicznie, **skoro przedmiotowa uchwała zawiera oświadczenie Rady Miasta Konina, zatem również jej integralny element, jakim jest wniosek o zmianę granic, wyraża oświadczenie, które przypisać należy Radzie Miasta.** W tym kontekście istotne jest, że Wnioskodawca nie kwestionuje, iż uchwała nr 470 została powzięta przez Radę Miasta Konina i wyraża wolę tego organu. Niezakwestionowanie tego faktu powinno zaś prowadzić do uznania jego logicznych następstw, przejawiających się m.in. w tym, że wniosek o zmianę granic Miasta Konina jest w ujęciu prawnym wnioskiem

Rady Miasta Konina, a więc organu uprawnionego w świetle przepisów powołanych jako wzorzec kontroli w sprawie.

Również z treści wniosku o zmianę granic z dnia 27 marca 2017 r., złożonego za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wynika jednoznacznie i konsekwentnie, że jest on wnioskiem Rady Miasta Konina. Po pierwsze, Rada Miasta Konina została wymieniona w nagłówku na pierwszej stronie pisma. Po drugie, wskazano ją jako wnioskodawcę przy oznaczaniu podmiotu, od którego pochodzi wniosek. Po trzecie, Rada Miasta Konina została *expressis verbis* wymieniona w *petitum* wniosku jako organ występujący z żądaniem. Określenie żądania wniosku rozpoczyna się w sposób następujący: „*Działając na podstawie Uchwały Nr 470 Rady Miasta Konina z dnia 27 marca 2017 r., Rada Miasta Konina wnioskuje o dokonanie zmiany granic administracyjnych Miasta Konina (miasta na prawach powiatu w województwie wielkopolskim), polegającej na (...)*”. Po czwarte, Rada Miasta Konina jest wskazywana jako organ, od którego pochodzi wniosek o zmianę granic również w treści uzasadnienia przedmiotowego wniosku (s. 11).

Rozpatrując zarzut Wnioskodawcy należy podnieść, że w doktrynie wskazuje się, iż „*Składany przez radę gminy wniosek o dokonanie zmian jej granic przybiera formę uchwały*”<sup>22</sup>. Tym samym **wniosek o zmianę granic Miasta Konina zaistniał w obrocie prawnym już z chwilą wejścia w życie uchwały nr 470 Rady Miasta Konina**, a więc w dniu 27 marca 2017 r. (i taka data jest również wskazana we wniosku w celu jego oznaczenia). Zaistnienie przedmiotowego wniosku w obrocie prawnym, jako oświadczenia Rady Miasta Konina, nie oznacza jeszcze, że już w tym momencie wywołał on skutek w postaci wszczęcia postępowania o ukształtowanie granic gmin. Wyrażone oświadczenie organu kolegialnego wymagało bowiem podjęcia czynności technicznych, które doprowadziłyby do uprzyśtępnienia (przekazania) tego oświadczenia (wniosku) właściwemu organowi. Na etapie powzięcia uchwały przez Radę Miasta Konina wniosek nie wywołał zatem skutków prawnoprocesowych (do tego konieczne było jego przedłożenie właściwemu organowi). Natomiast wywołał skutek w postaci zaistnienia w obrocie prawnym oświadczenia organu kolegialnego (Rady Miasta Konina), które przejawiało wolę tego organu, co do modyfikacji przebiegu granicy Miasta Konina i gminy Stare Miasto.

---

<sup>22</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz [red.:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 4b ustawy o samorządzie gminnym, pkt 5, Legalis.

Z faktu, że wniosek o zmianę granic gmin przybiera formę uchwały rady gminy wynika, że do oceny prawidłowości podpisania takiego wniosku należy stosować reguły dotyczące podpisywania uchwał. Zauważyć przy tym należy, że wniosek o ukształtowanie granic gmin nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie ma waloru normatywnego. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw nie normują kwestii podpisywania uchwał niewyrażających treści normatywnej oraz niestanowiących aktów prawa miejscowego. Nie stanowią także, czy dla swej skuteczności uchwały te w ogóle wymagają podpisu oraz jakie są skutki braku takiego podpisu albo podpisania uchwały przez osobę nieuprawnioną. Również szczegółowe przepisy – zarówno ustawowe jak i wykonawcze – dotyczące postępowania w sprawie zmiany granic gmin nie określają wymogu podpisania wniosku oraz nie wskazują podmiotu obowiązanej do dokonania tej czynności. Kwestie te nie zostały przesądzone w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 4b ust. 3 u.s.g., wskazywanych przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie. Na podstawie tych przepisów nie sposób zatem stwierdzić, że po pierwsze wniosek o zmianę granic gmin powinien być podpisany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a po drugie, że nie może zostać podpisany przez przewodniczącego rady miasta. W ocenie Rady Ministrów, **wobec braku stosownej regulacji ustawowej złożenie przez określony organ podpisu pod wnioskiem o zmianę granic gmin nie może stanowić elementu konstytutywnego tej czynności prawnej.** Inaczej rzecz ujmując, **na ważność i skuteczność przedmiotowego wniosku, będącego uchwałą rady gminy, nie ma wpływu fakt podpisania czy też niepodpisania wniosku przez określony organ.** Z samego faktu podpisania wniosku o zmianę granic gmin przez Przewodniczącego Rady Miasta Konina nie sposób zatem wyprowadzić konkluzji, że wniosek ten został podpisany przez osobę nieuprawnioną. Zdaniem Rady Ministrów **wniosek podpisany przez Przewodniczącego Rady Miasta Konina był prawnie skuteczny i mógł zainicjować postępowanie w sprawie zmiany granic gmin.** Zauważyć przy tym należy, że utrwaloną praktykę stanowi podpisywanie uchwał rad gmin oraz rad miejskich przez przewodniczących gminnych organów stanowiących.

Na marginesie prowadzonej analizy zasygnalizowania wymaga, że podpisanie uchwały stanowi swoiste uwierzytelnienie jej treści oraz pochodzenia od określonego organu. Czynność ta nie stanowi aktu wykonania postanowień uchwały. Z tego też względu do przypadku podpisania wniosku o zmianę granic gmin nie znajduje zastosowania powołany przez Wnioskodawcę art. 30 ust. 1 u.s.g., który wyznacza organ właściwy do wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa.



Wymaga wyraźnego zaakcentowania, że wniosek o zmianę granic Miasta Konina i gminy Stare Miasto nie tylko pochodził od właściwej, zainteresowanej rady gminy (w tym przypadku Rady Miast Konina), lecz również z wnioskiem tym – zgodnie z art. 4b ust. 3 u.s.g. – wystąpiła właściwa rada gminy. Czynność wystąpienia z wnioskiem, o której mowa w art. 4b ust. 3 u.s.g., nie może być rozumiana jako czysto techniczna czynność doręczenia wniosku właściwemu organowi (czynność złożenia wniosku). Wynika to z faktu, że rada gminy jest organem kolegialnym, wobec czego nie będzie w stanie dokonać niezbędnych czynności technicznych. W kontekście art. 4b ust. 3 u.s.g. wystąpienie z wnioskiem o zmianę granic należy zatem rozumieć jako powzięcie przez radę gminy, w formie uchwały, decyzji o skierowaniu tego wniosku do właściwego organu. Decyzja ta inicjuje konieczność podjęcia określonych działań faktycznych prowadzących do uprzystępnienia (przekazania) Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem wojewody, oświadczenia rady gminy zawartego we wniosku o zmianę granic. Z treści § 1 uchwały nr 470 wynika, że „*Postanawia się wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, z wnioskiem o zmianę granic (...)*”. **Złożenie przez Radę Miasta Konina, w formie uchwały, wiążącego i jednoznacznego oświadczenia o przywołanej wyżej treści, spełnia przewidziany przez art. 4b ust. 3 u.s.g. warunek formalny wystąpienia przez radę gminy z wnioskiem o zmianę granic gmin.**

Konkludując, Rada Ministrów stwierdza, że zmiana granic Miasta Konina i gminy Stare Miasto, dokonana na mocy zakwestionowanego § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r., została zainicjowana wnioskiem pochodzącym od Rady Miasta Konina, tj. podmiotu, który był do tego uprawniony zgodnie z art. 4 ust. 2 u.s.g. Rada Miasta Konina, w prawem wyznaczonym terminie, wystąpiła z wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody, co stanowi wypełnienie normy proceduralnej wywodzonej z art. 4b ust. 3 u.s.g. Tym samym nie ma podstaw, aby uznać, że przy wydawaniu rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. doszło do naruszenia zasady legalizmu oraz konstytucyjnych zasad stanowienia przepisów wykonawczych do ustaw. Mając na uwadze przedstawione wyżej argumenty Rada Ministrów zajmuje stanowisko zgodnie, z którym **§ 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. jest zgodny z**

- 1) **art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 u.s.g. oraz**
- 2) **art. 7 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.**

**2. Zarzut naruszenia art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 7 Konstytucji poprzez uchybienie procedurze wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin polegające na jego wydaniu w oparciu o niepełny wniosek zainteresowanej rady gminy.**

Wnioskodawca podnosi, że przepis § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. został wydany z naruszeniem procedury właściwej dla zmiany granic gmin, które to naruszenie miało polegać na wydaniu rozporządzenia w oparciu o niepełny wniosek zainteresowanej rady gminy. Zdaniem pełnomocnika Rady Gminy Stare Miasto wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Konina z dnia 27 marca 2017 r. nie zawierał stanowiska wnioskodawcy dotyczącego spełnienia ustawowych przesłanek ustalenia granic gmin oraz informacji o szacunkowych kosztach stałych wprowadzenia proponowanej zmiany. Jak chodzi o stanowisko w przedmiocie spełnienia przesłanek zmiany granic gmin, Wnioskodawca zarzuca, że dla większości przesłanek jest ono nazbyt lakoniczne i nie zawiera uzasadnienia, natomiast dla przesłanki zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez gminy, których zmiana dotyczy, nie przedstawiono go wcale. Zdaniem Wnioskodawcy Rada Miasta Konina nie przedstawiła również informacji o szacunkowych kosztach stałych wprowadzenia proponowanej zmiany granic gmin. Miało to doprowadzić do naruszenia art. 4 ust. 3 u.s.g., powodując, że rozporządzenie z dnia 24 lipca 2017 r. zostało wydane z uchybieniem zasadom wynikającym z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 2 Konstytucji oraz z art. 7 Konstytucji.

Z przedstawionego uzasadnienia omawianego zarzutu hierarchicznej niezgodności norm wynika jednoznacznie, że Wnioskodawca dekoduje normę proceduralną, która miała zostać naruszona w toku prac nad rozporządzeniem z dnia 24 lipca 2017 r., nie tylko z art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g., lecz również z przepisów § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach*, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków”. Artykuł 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. przewiduje, że wydanie – na wniosek rady gminy – rozporządzenia, na mocy którego Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice albo ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz, wymaga wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji

z mieszkańcami. Wniosek ten powinien zawierać uzasadnienie oraz niezbędne dokumenty, mapy i informacje potwierdzające jego zasadność. Wśród bogatej treści normatywnej przywołanego przepisu istotne znaczenie, ze względu na postawiony zarzut uchybień proceduralnych, ma wymóg zawarcia we wniosku informacji potwierdzających jego zasadność. Przepis ustawy nie określa przy tym szczegółowo, jakie informacje powinien zawierać wniosek. Regulacja ustawowa w tym zakresie została natomiast uszczegółowiona przez przepisy rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków. Wymóg przedstawienia we wniosku stanowiska wnioskodawcy dotyczącego spełnienia przesłanek, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 u.s.g., wynika z przepisu § 2 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Natomiast konieczność określenia szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany granic gmin przewiduje § 2 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia. Z tego też względu, w kontekście uzasadnienia postawionego zarzutu, **na zasadzie *falsa demonstratio* jako wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu należy przyjąć art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. w zw. z § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków.** Dopiero bowiem łączne odczytanie i wykładnia powołanych przepisów pozwala na odtworzenie normy proceduralnej o treści wskazanej w uzasadnieniu postawionego zarzutu. Drugim, niejako wynikowym, lecz jednocześnie samodzielnym wzorcem kontroli, będą w tym przypadku zasady konstytucyjne wywiedzione z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 ustawy zasadniczej. Zasady te nie określają bezpośrednio treści konkretnego obowiązku powinienego zachowania podmiotu składającego wniosek o zmianę granic gmin. Nie dotyczą bowiem zawartości materialnej takiego wniosku oraz wymogów formalnych, jakie powinien on spełniać. Należy je zatem – zdaniem Rady Ministrów – traktować jako samodzielne wzorce kontroli, do naruszenia których dojdzie w rezultacie uchybienia wymogom proceduralnym przy wydawaniu rozporządzenia kształtującego granice gmin.

Przechodząc do merytorycznego ustosunkowania się do postawionego zarzutu, Rada Ministrów pragnie zaprzeczyć twierdzeniu Wnioskodawcy jakoby wniosek Rady Miasta Konina z dnia 27 marca 2017 r. nie zawierał stanowiska dotyczącego spełnienia ustawowych przesłanek ustalenia granic gmin. Przepis § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków stanowi, że stanowisko powinno dotyczyć przesłanek, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 u.s.g. W przypadku wniosku o zmianę granic gmin wnioskodawca powinien zatem wskazać, czy zmiana granic zostanie dokonana w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na

układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

**Wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Konina z dnia 27 marca 2017 r. zawiera stanowisko Rady Miasta Konina dotyczące wszystkich wymienionych wyżej kwestii. Oświadczenie takie zostało zawarte w pkt 2 uzasadnienia wniosku (s. 4).** Pełnomocnik Rady Gminy Stare Miasto zarzuca, że jest ono nazbyt lakoniczne. Podnieść jednak należy, że zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak i rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków nie określają stopnia szczegółowości przedmiotowego stanowiska. Dla dochowania przedmiotowego wymogu formalnego wystarczające jest zatem złożenie oświadczenia, z którego treści będzie wynikać, czy spełnione zostały przesłanki wymienione odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 u.s.g. Zdaniem Rady Ministrów naturalnym rozwinięciem stanowiska podmiotu występującego z wnioskiem o zmianę granic gmin, a zarazem jego potwierdzeniem lub zaprzeczeniem, będą pozostałe informacje zawarte we wniosku, jego uzasadnieniu oraz w załączonych dokumentach. Informacje te pozwalają bowiem na weryfikację przez organ wydający rozporządzenie kształtujące granice gmin stanowiska zaprezentowanego w wykonaniu dyspozycji przepisu § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków<sup>23</sup>. Ponadto wymaga wyraźnego podkreślenia, że przepisy prawa nie wymagają odrębnego uzasadnienia dla przedmiotowego stanowiska. Należy zatem przyjąć, że dla spełnienia wymogu formalnego, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków, wystarczające jest złożenie stosownego oświadczenia (zajęcie stanowiska) przez podmiot występujący z wnioskiem, zaś rozwinięcie i uzasadnienie, a w pewnych przypadkach nie można wykluczyć, że i zaprzeczenie tego stanowiska będą stanowiły wszelkie dane i okoliczności powołane we wniosku *sensu largo* (a więc również w jego uzasadnieniu i towarzyszących mu załącznikach).

W pkt 2 uzasadnienia wniosku z dnia 27 marca 2017 r. Rada Miasta Konina przedstawia stanowisko, w którym stwierdza, że „(...) *proponowana zmiana granic Miasta*

---

<sup>23</sup> Mając na uwadze, że stanowisko rady gminy co do spełnienia ustawowych przesłanek zmiany granic gmin podlega weryfikacji przez właściwe organy biorące udział w procesie legislacyjnym, na marginesie głównych rozważań wskazać należy, że ewentualne uchybienie rozpatrywanemu wymogowi formalnemu nie będzie stanowiło istotnego naruszenia procedury prawodawczej, wpływającego na treść wydanego rozporządzenia. Stanowisko rady gminy nie jest bowiem wiążące dla Rady Ministrów, która we własnym zakresie ustala czy w przypadku konkretnego wniosku o zmianę granic gmin spełnione zostały ustawowe i konstytucyjne przesłanki dokonania odpowiednich korekt terytorialnych. Brak stosownego stanowiska wnioskodawcy nie będzie więc sam w sobie stanowił przeszkody dla merytorycznego rozpoznania wniosku, jeżeli zawiera on informacje niezbędne do oceny zasadności modyfikacji granic gmin.

Konina spełnia przesłanki, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. zapewnia gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe”. Oświadczenie to zostało odczytane w toku prac nad rozporządzeniem z dnia 24 lipca 2017 r. jako obejmujące wszystkie przesłanki wymienione w art. 4 ust. 3 u.s.g. i tak też jest odczytywane obecnie, w okolicznościach toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rada Miasta Konina wskazuje bowiem na spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 4 ust. 3 u.s.g., co należy rozumieć jako spełnienie wszystkich, a nie jedynie wybranych przesłanek wymienionych w tym przepisie. Jak się wydaje jedynie omyłkowo w stanowisku Rady Miasta Konina, w szczegółowym wyliczeniu przesłanek, o których w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym, pominięto zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych. Podejmując decyzję o zmianie granic Miasta Konina Rada Ministrów wydając rozporządzenie uwzględniła jednak i rozważyła również przesłankę zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez obie gminy, których granice podlegały modyfikacji.

Mając na uwadze, że rozpatrywany zarzut ma charakter *stricte* proceduralny, nie jest konieczne ustosunkowanie się do kwestii zasadności stanowiska przedstawionego przez Radę Miasta Konina w pkt 2 wniosku z dnia 27 marca 2017 r. Wnioskodawca dopiero przy okazji kolejnych zarzutów podnosi, że nie zostały spełnione niektóre konstytucyjne i ustawowe przesłanki merytoryczne zmiany granic gmin, wskazując m.in., iż nie zapewniono gminom, których granice uległy zmianie, terytorium możliwie jednorodnego pod względem przestrzennym. Wobec tego właściwym będzie odniesienie się przez Radę Ministrów do kwestii zasadności dokonanej modyfikacji przebiegu granic gmin w dalszej części niniejszego pisma procesowego, w kontekście postawionych przez Wnioskodawcę zarzutów materialnych.

Jak chodzi natomiast o zarzucane przez Wnioskodawcę uchybienie formalne, które miało polegać na niepodaniu we wniosku informacji o szacunkowych kosztach stałych wprowadzenia proponowanej zmiany przebiegu granic gmin, podnieść należy, że **informacja, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków, została przedstawiona w pkt 4 na stronie 5 uzasadnienia wniosku Rady Miasta Konina z dnia 27 marca 2017 r.** Zgodnie z wymogiem formalnym wyrażonym w ww. przepisie rozporządzenia we wniosku o zmianę granic gmin należy przedstawić informację obejmującą określenie szacunkowych kosztów jednorazowych

i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany. W przywołanym już wyżej pkt 4 uzasadnienia wniosku z dnia 27 marca 2017 r. Rada Miasta Konina zamieściła „analizę kosztów wprowadzenia proponowanej zmiany”. Analiza ta odnosi się zarówno do szacunkowych kosztów jednorazowych jak i kosztów stałych zaproponowanej zmiany. W jej treści wskazano m.in., że „*Nie przewiduje się zwiększenia kosztów stałych*”. Tym samym wskazano, że zmiana granic gmin nie pociągnie za sobą powstania nowych kosztów stałych dla gmin objętych skutkami zmian terytorialnych. W ocenie Rady Ministrów przedstawiona informacja w zakresie kosztów stałych jest wystarczającą dla wypełnienia wymogu formalnego, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków. Przedmiotowy przepis nie określa bowiem jak szczegółowa powinna być informacja w zakresie kosztów. Nie wymaga również przedstawienia stosownej kalkulacji, ani danych, na których została ona oparta. Z ww. przepisu wynika jedynie obowiązek wskazania szacunkowej wysokości kosztów jednorazowych i stałych. Wypełnienie tego obowiązku następuje poprzez podanie szacunkowych kwot albo przez wskazanie, że określone koszty nie wystąpią. Zdaniem Rady Miasta Konina ta druga sytuacja będzie miała miejsce w przypadku kosztów stałych wynikających ze zmiany przebiegu granicy między Koninem a gminą Stare Miasto.

Podsumowując, wniosek o dokonanie zmiany granic Miasta Konina – wbrew twierdzeniom pełnomocnika Rady Gminy Stare Miasto – zawierał informacje, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków. Zakwestionowany przepis rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. został zatem wydany w wyniku przeprowadzenia postępowania zainicjowanego kompletnym wnioskiem, spełniającym ogólne wymagania wynikające z art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. Z tych też względów Rada Ministrów przedstawia stanowisko, zgodnie z którym **przepis § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. jest zgodny z:**

- a) **art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. w zw. z § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków oraz**
- b) **art. 7 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.**

**3. Zarzut naruszenia art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 1 Konstytucji poprzez niezrealizowanie wytycznych ustawowych dla wydania**

**rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin, do których należy zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych obu gminom po dokonanej zmianie.**

Wnioskodawca zarzuca zakwestionowanej regulacji naruszenie przepisu art. 4 ust. 3 u.s.g., powołanego w związku z licznymi wzorcami konstytucyjnymi, poprzez niezrealizowanie wytycznych ustawowych dla wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin, do których należy zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych obu gminom po dokonanej zmianie. Wniosek nie zawiera jednak uzasadnienia w kwestii zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjnie w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być 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 Konstytucyjny<sup>24</sup>. W zakresie zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji wniosek nie spełnia zatem wymogów wynikających z art. 47 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, a zatem, w tym zakresie, postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Z uzasadnienia treści wniosku wynika, że Wnioskodawca wywodzi z art. 4 ust. 3 u.s.g. oraz z art. 167 ust. 1 Konstytucji normę, zgodnie z którą zmiana granic gmin nie może prowadzić do uszczuplenia faktycznych wpływów do budżetu żadnej z jednostek samorządu terytorialnego, chyba że ubytek jest rekompensowany odpowiednim zmniejszeniem zakresu zadań gminy. Jak jednak wynika z analizy treści art. 4 ust. 3 u.s.g. i art. 167 ust. 1 Konstytucji, przepisy te nie zawierają normy, na którą powołuje się Wnioskodawca.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.g. ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Przepis ten wyklucza możliwość

<sup>24</sup> Tak np. wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., P 10/10, OTK-A 2010/8/78.

wprowadzenia takich zmian w podziale administracyjnym kraju, którego skutkiem jest powstanie jednostek samorządu terytorialnego niezdolnych do wykonywania zadań. Nie oznacza to jednak obowiązku przeprowadzania tylko takich zmian, które w żaden sposób, bezpośrednio lub pośrednio, nie wpływają na prognozowaną wysokość wpływów do budżetu lub liczbę mieszkańców. Takie rozumienie przepisu nie tylko byłoby sprzeczne z wykładnią językową, ale w praktyce wykluczyłoby dopuszczalność wprowadzania jakichkolwiek zmian w podziale administracyjnym kraju – skoro bowiem ich uzasadnieniem może być wyłącznie dostosowanie granic gmin do faktycznie istniejących więzi społecznych, kulturalnych i gospodarczych, to skutkiem zmian granic gmin w większości przypadków musi być ingerencja w strefę bezpośrednio powiązaną z ustawowymi zadaniami jednostek samorządu terytorialnego. Uzależnienie zmian granic gmin od zapewnienia pełnego wyrównania ewentualnych strat w wielu przypadkach uniemożliwiłoby wytyczenie granic zgodnie z potrzebą wynikającą z więzi społecznych, kulturalnych i gospodarczych, a zatem stałoby na przeszkodzie realizacji normy ustawowej.

W uzasadnieniu wniosku nie wykazano również, aby zmniejszenie prognozowanych wpływów do budżetu faktycznie zagrażało zdolności wykonywania zadań publicznych przez gminę Stare Miasto. W następstwie wprowadzenia proponowanej zmiany granic, dochody Starego Miasta zmniejszyły się o ok. 1,68% i ich wysokość na jednego mieszkańca gminy wyniesie 1810,01 zł. Oznacza to, że te dochody nie będą niższe od opublikowanych przez Ministerstwo Finansów najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca, które wynoszą 424 zł 77 gr.

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Nie ulega wątpliwości, że przepis Konstytucji gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego ochronę źródeł dochodu. Chociaż nie jest ona bezwzględna, a ustawodawcy przysługuje swoboda określania źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego, jak też ich poziomu<sup>25</sup>, to wyróżniona w doktrynie zasada adekwatności (odpowiedniości) istotnie gwarantuje gminie udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Podkreślić jednak należy, że w opisywanym przypadku nie doszło do odjęcia lub zmniejszenia źródeł dochodu (podatku od nieruchomości), gmina w dalszym ciągu ma bowiem prawo do swojego udziału w wpływach z podatków w ustawowo określonym

---

<sup>25</sup> Tak wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK-A 2010/4/33.



zakresie. Wynikająca z zakwestionowanych przepisów zmiana polega jedynie na „przeniesieniu” jednego z podatników do miasta na prawach powiatu Konina. Jest to zatem skutek zbliżony do tego, jaki wywołałaby np. zmiana siedziby oczyszczalni ścieków lub jej zamknięcie. Wbrew stanowisku Wnioskodawcy, stałość przynależności miejsca siedziby (zamieszkania) konkretnego podatnika do terenu danej gminy nie jest wartością konstytucyjnie chronioną, ponieważ źródłem dochodu gminy jest podatek, nie podatek. Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji nie zawiera zatem normy, którą wywodzi z niego Wnioskodawca.

W tym kontekście należy również nadmienić, że zgodnie z art. 8 *ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej*<sup>26</sup>, projekt zaskarżonego rozporządzenia został przedłożony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Rada Ministrów, biorąc pod uwagę stanowisko Komisji o odłożeniu decyzji w omawianej sprawie na przyszłość, przesądziła, aby analizowana zmiana (w zakresie § 2 rozporządzenia) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.<sup>27</sup>, a nie 1 stycznia 2018 r. Celem takiego rozwiązania było zapewnienie gminie Stare Miasto odpowiedniego okresu na przygotowanie się do nowej sytuacji związanej z uszczupleniem jej dochodów, a także umożliwienie podjęcia rozmów pomiędzy władzami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (Koninem i Starym Miastem) w zakresie ewentualnych rozliczeń finansowych związanych ze zmianą.

Z opisanych powyżej względów, zdaniem Rady Ministrów zakwestionowany przepis **§ 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. jest zgodny z art. 4 ust. 3 u.s.g. i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.**

**4. Zarzuty dotyczące niezgodności § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. z:**  
**1) art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz w zw. z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji, 2) art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji, 3) art. 165 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji.**

Wnioskodawca w pkt 3, 4 i 6 *petitum* wniosku podnosi trzy zarzuty, które po uwzględnieniu całości argumentacji powołanej dla ich uzasadnienia wydają się być w istocie

---

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 759.

<sup>27</sup> *Vide* § 7 pkt 1 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r.

tożsame. W zarzutach tych Wnioskodawca kwestionuje zgodność zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 3 u.s.g. podnosząc, że ustalenia granic gmin dokonano pomimo braku lokalnego interesu publicznego i braku gwarancji, że wprowadzana zmiana zapewnia każdej z gmin terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Wnioskodawca łączy ustawowe wymogi wynikające z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym z konstytucyjną gwarancją uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych jako podstawy zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 15 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadą, zgodnie z którą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Dodatkowo Wnioskodawca jako wzorzec kontroli przywołuje również art. 2, art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. W odniesieniu do tych konstytucyjnych regulacji, Wnioskodawca nie zawarł jednak w swoim wniosku uzasadnienia, a zatem postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uzasadnienie wniosku o umorzenie jest tożsame z tym przywołanym w analizie zarzutów dotyczących niezapewnienia gminom, których granice uległy modyfikacji, zdolności wykonywania zadań publicznych.

Wnioskodawca dąży do wykazania, że Rada Ministrów niewłaściwie zinterpretowała przesłanki dopuszczalności zmiany granic gmin, w efekcie czego doszło do naruszenia przepisów gwarantujących jednostkom samorządu terytorialnego ochronę przed ingerencją w ich integralność. Wnioskodawca wskazuje, że do zmiany granic miało dojść pomimo tego, że zmiana nie była uzasadniona interesem publicznym o lokalnym charakterze. Gminie Stare Miasto nie zapewniono terytorium możliwie jednorodnego pod względem przestrzennym, a w efekcie zmiana ta nie była celowa i niezbędna oraz nie gwarantowała proporcjonalności rozumianej jako wyważenie spodziewanych efektów i związanych z nimi ciężarów. Wnioskodawca rozbił co prawda ten tok argumentacji na trzy oddzielne zarzuty, wydaje się jednak, że zasadnym jest ich połączenie.

Podkreślić należy, że „interes publiczny o lokalnym charakterze”, na który powołuje się Wnioskodawca, nie jest pojęciem ustawowym ani konstytucyjnym; nie wiąże zatem Rady Ministrów jako samodzielny warunek dopuszczalności wydania rozporządzenia o zmianie granic gmin. Pojęcie to pojawia się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>28</sup> jako określenie opisujące interes gminy związany z korektą stosunków terytorialnych, mający na

---

<sup>28</sup> Np. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003/8/85.

celu polepszenie sytuacji przynajmniej jednej z gmin. Wnioskodawca słusznie wskazuje, że Trybunał wiąże dopuszczalność wydania rozporządzenia zmieniającego granice gmin ze zgodnością tego interesu z wymogami ustawowymi i konstytucyjnymi, których integralnym elementem jest wynikająca z art. 4 ust. 3 u.s.g. „jednorodność pod względem przestrzennym”. Innymi słowy, zapewnienie jednorodności pod względem przestrzennym jest warunkiem zapewnienia realizacji interesu publicznego o lokalnym charakterze w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadaje Trybunał Konstytucyjny. Zarzut podniesiony w punkcie 4 *petitum* wniosku z dnia 6 lutego 2018 r. zawiera się zatem w całości w zarzucie wyrażonym w punkcie 3. Z kolei w punkcie 6 *petitum* wniosku Wnioskodawca powtarza zarzut braku obiektywnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie zmiany granic ponownie odwołując się do braku interesu publicznego o lokalnym charakterze. Jest to zatem rozwinięcie argumentu podniesionego w punkcie 3 *petitum*. Z opisanych powyżej względów, Rada Ministrów odniesie się łącznie do zarzutów przedstawionych w punktach 3, 4 i 6 *petitum* wniosku.

Na podstawie z art. 165 ust. 1 Konstytucji, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 Konstytucji, zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie wskazuje się jednak, że wartość jaką jest trwałość podziału terytorialnego nie może być absolutyzowana<sup>29</sup>. Prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Przeczyłoby to zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, który powinien liczyć się z rzeczywistością i uwzględniać doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmiennym kształcie, mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu<sup>30</sup>. Artykuł 165 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji nie gwarantuje zatem niezmienności granic gmin, a jedynie wskazuje warunki, które powinny być brane pod uwagę przy wprowadzaniu zmian w układzie administracyjnym.

---

<sup>29</sup> Skoczylas, Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2016 r.

<sup>30</sup> Tak wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.g.: ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Samo użycie przez ustawodawcę określenia „możliwie” wskazuje, że uznaje on pojęcie „jednorodności przestrzennej” za cel, do którego powinno się w miarę możliwości dążyć, nie zaś obiektywnie zdefiniowany, możliwy do osiągnięcia stan. Fakt, że zmiana granic nie jest uznawana przez wszystkie zainteresowane strony za rozwiązanie pod każdym względem optymalne, nie przesądza zatem o niezgodności z prawem rozporządzenia o zmianie granic.

Nie ulega także wątpliwości, że art. 4 ust. 3 u.s.g. zawiera kryteria, którymi Rada Ministrów jest obowiązana kierować się przy ustalaniu i zmianie granic gmin. Jak jednak podkreśla się w doktrynie, Rada Ministrów ma obowiązek uwzględniania tych kryteriów, w zakresie, w jakim będą ku temu obiektywne warunki. Ocena, czy takie warunki zachodzą, czy też nie, pozostaje, co do zasady, kompetencją Rady Ministrów<sup>31</sup>. Jednocześnie w piśmiennictwie wskazuje się, że kryteria zawarte w art. 4 ust. 3 u.s.g. nie zostały zdefiniowane, przez co obiektywna weryfikacja stopnia ich spełnienia w konkretnym rozporządzeniu wydaje się, w praktyce, niewykonalna. To sama Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, decyduje, czy opisane warunki zostały zachowane, a przepisy pozostawiają jej w tej materii szeroki margines uznaniowości<sup>32</sup>.

Rada Ministrów, wydając zakwestionowane przepisy, poddała szczegółowej analizie kwestie związane z oceną jednorodności terytorium obu dotkniętych zmianą gmin ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Podkreślić należy również, że, w opisywanej sytuacji, zarzut zlekceważenia układu osadniczego i przestrzennego, więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych musiałby zostać uznany za oczywiście bezpodstawny. Wnioskodawca kwestionuje włączenie do dotychczasowego terytorium miasta na prawach powiatu Konina części obszaru ewidencyjnego Rumin (działek nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3) z gminy Stare Miasto, a więc terenu, na którym znajduje się oczyszczalnia ścieków. Teren ten jest niezamieszkały, a zatem nie sposób uznać, aby na skutek dokonanej zmiany mogło, choćby teoretycznie, dojść do naruszenia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych gminy Stare Miasto. Nadmienić należy przy tym, że dla analizowanego obszaru brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

<sup>31</sup> A. Szewc, Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012.

<sup>32</sup> B. Dolnicki, Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym [w:] red. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WK 2016.

a z dokumentacji wniosku nie wynika, aby na tym terenie planowano np. budownictwo mieszkaniowe. W rezultacie wprowadzona korekta granic gmin nie zagrażała jednorodności terytorium gminy Stare Miasto ze względu na układ osadniczy. Co istotne, oczyszczalnia ścieków stanowi własność konińskiej spółki komunalnej i służy wyłącznie mieszkańcom miasta Konina. W tym kontekście, trudno obronić tezę o braku więzi gospodarczej łączącej miasto na prawach powiatu Konin z przyłączonym do niego terenem. W ocenie Rady Ministrów, opisana więź o charakterze gospodarczym jest silniejsza niż ta łącząca teren objęty zakresem wniosku z gminą Stare Miasto, co przesądza o dopuszczalności wprowadzenia zmian w granicach gmin.

W ocenie Rady Ministrów, zarzuty podniesione przez Wnioskodawcę stanowią w istocie polemikę z dokonany przez Radę Ministrów rozstrzygnięciem i odnoszą się wyłącznie do sfery oceny zasadności i celowości podjętego rozstrzygnięcia. Tymczasem, o naruszeniu konstytucyjnego i ustawowego standardu mogłaby być mowa jedynie w sytuacji, w której Rada Ministrów zdecydowała o zmianie granic gmin z całkowitym pominięciem analizy przytoczonych kryteriów konstytucyjnych i ustawowych. Sam fakt innej oceny zasadności przyznania pierwszeństwa jednej z konkurencyjnych wartości nie może decydować o uznaniu rozporządzenia za niezgodne z ustawą i Konstytucją. W tym kontekście przywołać należy stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., w którym stwierdzono, że: *„Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. 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. 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. Konieczne jest zatem umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów wobec kwestionowanych rozporządzeń*

dokonujących zmian w podziale terytorialnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku<sup>33</sup>.

Z opisanych powyżej względów, zdaniem Rady Ministrów, **zakwestionowany przepis § 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 r. jest zgodny z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji.**

Jednocześnie, odpowiadając na pismo Pani Prezes Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 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.

**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

---

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009/4/47.