

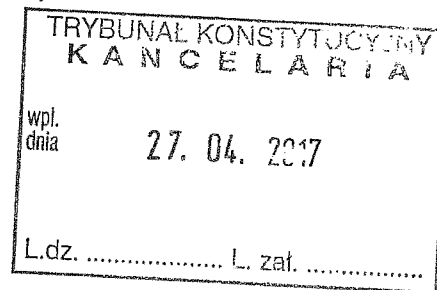


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2017 r.

**PK VIII TK 41.2017**

**U 3/17**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U., poz. 2312) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia uchylającego – z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), przez to, że zostały wydane przez Radę Ministrów bez dochowania wymaganego trybu, a także z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą pomocniczości i z art. 15 Konstytucji RP w związku z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez to, że zostały wydane bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, których zakwestionowane rozporządzenie dotyczy

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U., poz. 2312) jest zgodne z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.);
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072).

#### UZASADNIENIE

Grupa Posłów na Sejm RP VIII Kadencji (dalej: Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli całego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U., poz. 2312; dalej: rozporządzenie uchylające, zaskarżone rozporządzenie lub rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r.) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia uchylającego.

Wnioskodawcy podnoszą, że do kompetencji Rady Ministrów należy tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic. Wydanie rozporządzenia w tym przedmiocie wymaga m.in. zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami.

W ocenie Wnioskodawców, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane z pominięciem procedury przewidzianej w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; dalej: u.s.g.), gdyż przed jego wydaniem nie przeprowadzono konsultacji na temat uchylenia utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka. W powyższej sprawie nie przeprowadzono również referendum, o którym mowa w art. 4c u.s.g.

Wnioskodawcy wskazują, że konsultacje z mieszkańcami przeprowadzono przed wydaniem rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U., poz. 1085; dalej: rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 r.), lecz nie mogły one stanowić podstawy do wydania rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. Każda decyzja dotycząca tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin wymaga przeprowadzenia osobnych konsultacji z mieszkańcami.

Odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji przed wydaniem zaskarżonego rozporządzenia – zdaniem Wnioskodawców – skutkuje naruszeniem art. 4a ust. 1 u.s.g. Sprzeczność rozporządzenia z przepisami rangi ustawowej prowadzi w konsekwencji do naruszenia, wynikającej z art. 7 Konstytucji, zasady legalizmu oraz art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi bowiem *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych jak zasada legalizmu. Z kolei, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tymczasem Rada Ministrów, wydając rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r., zignorowała regulację ustawową, zawartą w art. 4a ust. 1 u.s.g., określającą zasady wydawania rozporządzeń dotyczących m.in. znoszenia gmin.

Powyższe względy stanowią podstawę – w ocenie Wnioskodawców – do stwierdzenia naruszenia przy wydawaniu zaskarżonego rozporządzenia art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 u.s.g.

Wnioskodawcy, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzają, że zawarty w art. 4a ust. 1 u.s.g. ustawowy wymóg konsultacji z mieszkańcami stanowi realizację, wynikającą z art. 15 ust. 2 Konstytucji, zasady nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego oraz, wyrażonej w preambule Konstytucji, zasady pomocniczości, która oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie rozwiązać własnych problemów. Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. z pominięciem obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, oprócz omówionego wcześniej naruszenia art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 u.s.g., powoduje – zdaniem Wnioskodawców – naruszenie art. 15 ustawy zasadniczej i, wyrażonej w preambule Konstytucji, zasady pomocniczości.

Wnioskodawcy zaskarżyli całe rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r., kwestionując tryb jego wydania. Z ostrożności procesowej sformułowali dodatkowy zarzut pod adresem § 1 i 2 tego rozporządzenia na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne zaskarżenie całego aktu prawnego. Uzasadniając ten dodatkowy zarzut, Wnioskodawcy odwołali się do zaprezentowanych we wniosku argumentów mających wskazywać na niekonstytucyjność całego rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny podniesionych przez Wnioskodawców zarzutów konieczne jest rozstrzygnięcie kwestii formalnoprawnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania dopuszczalne i niezbędne jest ustalenie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Konieczne jest zatem zbadanie, czy w rozpoznawanej sprawie nie występują przeszkody formalne uniemożliwiające

merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych: zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej. Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji takich wad, jak brak legitymacji czynnej, braki formalne czy oczywista bezzasadność (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. K 22/13, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 65 i powołane tam orzeczenia).

Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U., poz. 2072; dalej: otpTK). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli.

To na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. Dopóki wnioskodawca nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz tezy o niekonstytucyjności, dopóty Trybunał Konstytucyjny – kierując się domniemaniem konstytucyjności – uznawać będzie badane przepisy za konstytucyjne. Trybunał nie może ponadto wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani też – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować zakresu lub podstaw kontroli (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK z 2017 r., seria A, poz. 12).

Wnioskodawcy w uzasadnieniu wniosku oraz w piśmie z dnia 27 marca 2017 r., zawierającym uzupełnienie braków wniosku, przedstawiają rozumienie, wyrażonej w preambule Konstytucji, zasady pomocniczości. Nie wykazują

natomiast, w jaki sposób wydanie zaskarżonego rozporządzenia bez dochowania wymaganego trybu doprowadziło do naruszenia tej zasady.

Ponadto w *petitum* wniosku wskazano jako wzorzec kontroli art. 15 Konstytucji. Tymczasem uzasadnienie tego pisma procesowego ogranicza się do wykazania naruszenia zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego.

Dlatego postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego rozporządzenia z, wyrażoną w preambule Konstytucji, zasadą pomocniczości oraz z art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wnioskodawcy sformułowali zarzut pod adresem § 1 i 2 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. jedynie z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby okazało się niemożliwe dokonanie oceny całego tego aktu prawnego.

W ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się orzekanie o zgodności z Konstytucją całego aktu prawnego, jeśli wzorzec powołany przez wnioskodawcę ma charakter normy proceduralnej lub kompetencyjnej (zob. A. Kustra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, Przegląd Sejmowy nr 2 z 2012 r., s. 15 i powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Zarzut sformułowany przez Wnioskodawców pod adresem całego rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. spełnia kryteria dopuszczalności jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Tym samym zbędne staje się orzekanie w odniesieniu do drugiego, postawionego jedynie z ostrożności procesowej, dodatkowego zarzutu. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK.

Przedstawiony przez Wnioskodawców problem konstytucyjny wymaga rozstrzygnięcia, czy odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed wydaniem zaskarżonego rozporządzenia i uwzględnienie jedynie wyników konsultacji poprzedzających wydanie rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r. doprowadziło do naruszenia wymaganego przepisami trybu przyjęcia tego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g., Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Art. 4a ust. 1 u.s.g. stanowi: „Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.”.

W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców (art. 4c ust. 1 u.s.g.). W przypadku jego zrealizowania konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1 i 2 u.s.g., nie przeprowadza się.

Rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2015 r. Rada Ministrów zdecydowała o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 r. w województwie małopolskim gminy Szczawa (z dotychczasowego obszaru gminy Kamienica), a w województwie podlaskim – gminy Grabówka (z dotychczasowego obszaru gminy Supraśl). Minister właściwy do spraw administracji publicznej, projektując powyższe zmiany w podziale terytorialnym państwa, przeprowadził procedurę wynikającą z przepisów art. 4a u.s.g. i wystąpił o opinie do organów stanowiących gminy Kamienica i gminy Supraśl.

W ramach procedury poprzedzającej podjęcie decyzji w przedmiocie utworzenia gminy Szczawa przeprowadzono we wrześniu 2013 r. na terenie gminy Kamienica referendum gminne w sprawie podziału gminy Kamienica. Z uwagi na zbyt niską frekwencję uprawnionych do głosowania (13,58%) wynik referendum okazał się nieważny. Jednak wobec faktu przeprowadzenia tego referendum Rada Gminy w Kamienicy nie była zobowiązana do prowadzenia dodatkowych konsultacji. Dlatego też w dniu 27 marca 2015 r. Rada Gminy Kamienica podjęła uchwałę, w której wyraziła negatywną opinię w sprawie utworzenia gminy Szczawa z obecnego obszaru gminy Kamienica. Ponadto Rada Powiatu Limanowskiego w rezolucji z dnia 26 marca 2015 r. wyraziła swoją dezaprobatę dla inicjatywy utworzenia gminy Szczawa z dotychczasowego obszaru gminy Kamienica.

W dniu 24 maja 2015 r. na terenie gminy Supraśl odbyło się referendum gminne w sprawie podziału gminy Supraśl i wydzielenia z jej części nowej jednostki samorządu terytorialnego – Gminy Grabówka. Frekwencja w referendum wyniosła 62%. Liczba głosów pozytywnych – czyli za podziałem gminy – wyniosła 3122, tj. 45% głosów ważnych, natomiast liczba głosów negatywnych – czyli przeciwnych podziałowi gminy – wyniosła 3815, tj. 55% głosów ważnych. Rada Miejska w Supraślu, biorąc pod uwagę wyniki tego referendum, podjęła uchwałę, w której negatywnie zaopiniowała utworzenie gminy Grabówka (zob. informacja na stronie internetowej: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2130,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-uchylajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-utwo.html>).

Mimo takich wyników lokalnych referendów i uchwał rad właściwych jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów podjęła decyzję o utworzeniu gminy Szczawa i gminy Grabówka. Rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 r. miało wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. nowo utworzony Rząd dokonał ponownej analizy akt spraw dotyczących powstania gminy Szczawa i gminy



Grabówka. Po uwzględnieniu wyników referendum lokalnych oraz treści uchwał rad właściwych jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów postanowiła zweryfikować podjętą w dniu 28 lipca 2015 r. decyzję (zob. *ibidem*).

Wynikiem wspomnianej analizy i weryfikacji jest akt prawny w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka.

Dla oceny zgodności tego aktu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli konieczne jest rozstrzygnięcie, czy przed jego wydaniem konieczne było przeprowadzenie ponownych konsultacji z mieszkańcami.

Przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i art. 4b u.s.g.) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi – jak trafnie zauważają Wnioskodawcy – realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych.

Bezsprzecznie procedura zmian w podziale terytorialnym zawiera uregulowania służące zagwarantowaniu praw podmiotów, których zmiany te dotyczą. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym zawierają ogólne zasady dotyczące zmian w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia poszczególnych gmin. Przepisy tej ustawy zawierają też upoważnienia do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalenia ich granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalenia i zmiany nazw gmin oraz siedziby ich władz. W wytycznych dotyczących treści rozporządzeń ustawodawca wskazuje, że 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 oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 4 ust. 3 u.s.g.). Ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydawania rozporządzeń w sposób ograniczający arbitralność działania władzy wykonawczej, co ma przecież istotny sens gwarancyjny

Ustawodawca unormował reguły, a konkretne decyzje pozostawił Radzie Ministrów. Wskazane jest, aby to Rada Ministrów decydowała o przebiegu granic, biorąc pod uwagę wytyczne ustawodawcy, które precyzyjnie nawiązują do treści art. 15 ust. 2 Konstytucji. Procedura zmian w podziale terytorialnym przewiduje zatem istotne mechanizmy i instytucje gwarancyjne. Polegają one w szczególności na tym, że, wydając na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i art. 4b u.s.g. rozporządzenie, Rada Ministrów zobowiązana jest do wypełnienia kryteriów odnoszących się do dyrektyw uwzględniania zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego ustalanego obszaru gminy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47).

W toku prac mających na celu ustalenie zasadności dokonania zmiany granic gminy Kamienica, poprzez wydzielenie z jej obszaru gminy Szczawa, oraz zmiany granic gminy Supraśl, poprzez wydzielenie z jej obszaru gminy Grabówka, i utworzenia dwóch nowych gmin, Rada Ministrów spełniła ustawowe wymagania, wynikające z art. 4a u.s.g., dla wydania rozporządzenia w powyższym zakresie. Po uzyskaniu opinii zainteresowanych rad gmin Rada Ministrów zdecydowała o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 r. gminy Szczawa i gminy Grabówka. Zanim jednak rozporządzenie o utworzeniu tych gmin weszło w życie, Rada Ministrów zweryfikowała swój pogląd o zasadności utworzenia gminy Szczawa oraz gminy Grabówka i, na mocy zaskarżonego rozporządzenia, uchyliła rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 r.

Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. zostało wydane w toku tego samego procesu legislacyjnego co rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 r. Przedmiotem pierwszego z tych aktów prawnych nie było zniesienie gminy

Szczawa i gminy Grabówka, gdyż takie jednostki samorządu terytorialnego w czasie wydawania tego rozporządzenia jeszcze nie istniały, a miały dopiero powstać z dniem 1 stycznia 2016 r. Przedmiotem tego rozporządzenia było uchylenie rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r. jeszcze przed wejściem tego ostatniego aktu prawnego w życie.

W takich okolicznościach faktycznych nie było podstaw prawnych do zasięgania opinii zainteresowanych rad gmin dla umożliwienia zmiany oceny Rady Ministrów dotyczącej celowości utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka.

Pogląd Wnioskodawców o konieczności przeprowadzenia w analizowanym przypadku odrębnych konsultacji przed wydaniem rozporządzenia o uchyleniu rozporządzenia w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka jest nietrafny również z tego powodu, że takich konsultacji nie można było zorganizować i w efekcie nie można było także uzyskać opinii zainteresowanych rad gmin. Konsekwencją uznania, że przedmiotem rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. jest zniesienie gminy Szczawa i gminy Grabówka, byłoby uznanie konieczności uzyskania opinii rad tych gmin, co do zasadności projektowanych zmian. Jednak w czasie wydawania zaskarżonego rozporządzenia – o czym już była mowa – gminy te nie były jeszcze utworzone i nie ukonstytuowały się ich władze. Tym samym nie było możliwości zwrócenia się do nich o przedstawienie stosownych opinii, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami.

Przyjęcie poglądu o braku możliwości dokonania zmian rozporządzenia – wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. o utworzeniu gminy – przed jego wejściem w życie bez poprzedzenia tych zmian konsultacjami z mieszkańcami i zasięgnięciem opinii zainteresowanych rad gmin prowadziłoby do sytuacji, w której nawet rozporządzenia zawierające ewidentne błędy, np. dotyczące przebiegu granic gminy lub ustalenia siedziby jej władz, musiałyby uzyskać status obowiązującego prawa. Dopiero po utworzeniu gminy w oparciu o taki wadliwy

akt prawny możliwe byłoby zainicjowanie ponownej procedury zmierzającej do usunięcia uchybień dostrzeżonych już przed jego wejściem w życie. Przekonywanie o słuszności takiego poglądu jest nieuzasadnione.

Prace legislacyjne Rady Ministrów, związane z dokonaniem zmian w granicach gminy Kamienica i gminy Supraśl oraz utworzeniem gminy Szczawa i gminy Grabówka, prowadzone były z zachowaniem wymogów stawianych w art. 4a ust. 1 u.s.g. Ich efektem była w pierwszej kolejności decyzja o utworzeniu dwóch gmin. Decyzja ta, znajdująca uzewnętrznienie w postaci rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r., nie weszła jednak w życie. Została bowiem uchylona rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2015 r., które należy traktować jako ostatni etap tego samego procesu legislacyjnego. Jego przedmiotem była kwestia zasadności utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka. Po uzyskaniu opinii zainteresowanych rad gmin ostateczna decyzja w powyższym zakresie pozostawała w gestii Rady Ministrów. Organ ten był również uprawniony do weryfikacji swojej pierwotnej oceny i do czasu, gdy nie zmaterializowała się ona w postaci aktu prawnego, który wszedł w życie, mógł dokonać jej zmiany bez prowadzenia ponownych konsultacji z mieszkańcami.

Ustalenia te dają podstawę do przyjęcia, że rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. zostało wydane z dochowaniem trybu określonego w art. 4a ust. 1 u.s.g. i w analizowanym przypadku nie było wymagane przeprowadzenie ponownych konsultacji z mieszkańcami. W konsekwencji nie doszło do naruszenia, wynikającej z art. 7 Konstytucji, zasady legalizmu oraz wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zaskarżone rozporządzenie wydano w celu wykonania ustawy o samorządzie gminnym i na podstawie zawartego w niej upoważnienia. Rada Ministrów, podejmując decyzję w sprawie celowości utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka, dała szansę wypowiedzenia się przez zainteresowanych i wzięła pod uwagę wyniki referendum oraz opinie zainteresowanych rad gmin. Zrealizowała tym samym,

wynikający z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakaz uwzględnienia więzi społecznych i kulturalnych przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego.

Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie, że rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. jest zgodne z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4a ust. 1 u.s.g.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego