ODPIS

RADA MINISTRÓW

RCL.DPPTK.023.6/2017

Warszawa, dnia 12 maja 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 12. 05. 2017
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt sprawy: U 3/17

STANOWISKO

Rada Ministrów, jako uczestnik postępowania w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygnaturą akt U 3/17 sprawie zainicjowanej wnioskiem grupy posłów na Sejm RP z dnia 22 marca 2017 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[1] ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił powyższego wniosku, Rada Ministrów – z ostrożności procesowej – przedstawia na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ww. ustawy następujące stanowisko merytoryczne w rozpoznawanej sprawie:

1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka[2] oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia – są **zgodne** z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[3];
2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka oraz § 1 i 2 tego

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego
i Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym
Piotr Oldak
2017 -05- 12

[1] Dz. U. poz. 2072, zwana dalej: „ustawą o organizacji i trybie postępowania przed TK".
[2] Dz. U. poz. 2312, zwane dalej: „rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2015 r.".
[3] Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm., zwana dalej: „ustawą o samorządzie gminnym".

rozporządzenia – **nie są niezgodne** z zasadą pomocniczości wyrażoną w Preambule oraz z art. 15 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I. Przedmiot i zakres zaskarżenia oraz argumenty Wnioskodawcy.

Wnioskodawca, w piśmie procesowym z dnia 22 marca 2017 r. uzupełnionym pismem z dnia 27 marca 2017 r., zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka.

Zakwestionowane rozporządzenie uchyliło rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka[4]. Na podstawie uchylonego aktu, z dniem 1 stycznia 2016 r. w województwie małopolskim miała powstać gmina Szczawa (wyodrębniona z części dotychczasowego obszaru gminy Kamienica), a w województwie podlaskim miała powstać gmina Grabówka (wyodrębniona z części dotychczasowego obszaru gminy Supraśl). Ostatecznie jednak do utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka nie doszło, ponieważ rozporządzenie w sprawie utworzenia tych gmin zostało uchylone z dniem 31 grudnia 2015 r.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, wydanie rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Jednak zgodnie z art. 4a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego, o którym mowa w art. 4c tej ustawy, konsultacji nie przeprowadza się. Przedstawiony powyżej wzorzec kontroli przywołany został obok art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie zaś z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do

[4] Dz. U. poz. 1085, zwane dalej: „rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2015 r.".

wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że wydanie rozporządzenia z naruszeniem podstawy ustawowej stanowi nie tylko naruszenie ustawy, ale także art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał także wynikającą z Preambuły Konstytucji zasadę pomocniczości oraz art. 15 Konstytucji. Preambuła przewiduje, między innymi, że ustanowione przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej prawa podstawowe dla państwa są oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Natomiast art. 15 Konstytucji stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej oraz, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. W ocenie Wnioskodawcy, także te normy konstytucyjne nakładają na ustawodawcę obowiązek przestrzegania trybu przewidywanego w ustawie o samorządzie terytorialnym dla dokonywania zmiany granic gmin.

Jak wynika z uzasadnienia wniosku, niezgodność zakwestionowanego rozporządzenia z przywołanymi wzorcami kontroli ma być efektem pominięcia etapu zasięgnięcia opinii rad gmin. W ocenie Wnioskodawcy, z tego powodu tryb wydania zaskarżonego aktu normatywnego powinien zostać uznany za niezgodny z prawem. Uchybienie co do trybu wydania rozporządzenia, ze względu na jasne brzmienie przepisów ustawowych oraz konstytucyjne gwarancje przyznane samorządom lokalnym, skutkować ma niezgodnością z Konstytucją całego rozporządzenia. Wnioskodawca zgłasza co prawda żądanie ewentualne, dotyczy ono jednak obu jednostek redakcyjnych zakwestionowanego rozporządzenia. Nie wpływa ono zatem w żaden sposób na przedstawione argumenty prawne, pozwala jedynie na oddzielne orzekanie o § 1 i § 2 rozporządzenia, co jednak, w kontekście ich treści, i tak musiałoby skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności całego aktu normatywnego - § 1 zawiera bowiem normę uchylającą rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r., § 2 stanowi przepis o wejściu w życie rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. Stwierdzenie niekonstytucyjności tylko jednego z przepisów i pozostawienie w mocy drugiego byłoby zatem niezasadne.

Odnosząc się do wskazanego przez Wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia Rada Ministrów zauważa, że Wnioskodawca ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku nie

dokonał podziału zakwestionowanego rozporządzenia na dwie części, to znaczy na zakres, w jakim odnosi się ono do wydzielanej z terytorium gminy Kamienica gminy Szczawa oraz zakres, w jakim odnosi się ono do wydzielanej z terytorium gminy Supraśl gminy Grabówka. Oznacza to, że wykazanie zgodności z prawem trybu wydania rozporządzenia w odniesieniu do przynajmniej jednej z gmin, skutkuje brakiem podstaw do orzeczenia o niezgodności z prawem zakwestionowanego rozporządzenia ze względu na nie obalenie domniemania konstytucyjności całego aktu.

II. Uzasadnienie wniosku o umorzenie postępowania.

W ocenie Rady Ministrów badanie konstytucyjności kwestionowanego przez Wnioskodawcę rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. oraz poszczególnych jego przepisów pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, wynikającej z art. 188 Konstytucji. Akt ten oraz jego przepisy nie noszą bowiem wyraźnych znamion normatywności. Inaczej rzecz ujmując **rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. nie wyraża norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które mogłyby zostać poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego**. Z tego też względu wydanie przez Trybunał wyroku w przedmiotowej sprawie wydaje się niedopuszczalne. Zachodzi zatem konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

Uzasadniając przedstawione w *petitum* niniejszego pisma stanowisko, Rada Ministrów pragnie najpierw poruszyć zagadnienie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli zgodności rozporządzeń z aktami hierarchicznie wyższymi. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwa, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Dotychczasowa wykładnia rozpatrywanego całościowo art. 188 ustawy zasadniczej doprowadziła do ukształtowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dwóch powiązanych ze sobą alternatywnie kryteriów kwalifikowania określonych aktów prawnych i przepisów, jako podlegających kognicji Trybunału[5]. 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

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

normatywnym podlegającym kontroli Trybunału będzie również akt prawa powszechnie obowiązującego, który nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz przewiduje indywidulane, jednostkowe rozstrzygnięcia. Jako drugie kryterium wskazuje się natomiast w orzecznictwie Trybunału kryterium materialne. Walor 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 przyjmuje, że jego kognicji podlegają akty prawne, które spełniają kryterium formalne lub materialne (alternatywa łączna), aczkolwiek zasada ta została zmodyfikowana w stosunku do „przepisów prawa", o których mowa w art. 188 ust. 3 Konstytucji[6].

Rozporządzenia, jako akty wykonawcze do ustaw, wydawane są na podstawie szczegółowych ustawowych upoważnień przez wskazane w Konstytucji organy państwa. Należą jednocześnie do określonego w art. 87 ust. 1 Konstytucji katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z tego też względu można uznać, że jako akty prawne zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego wydawane przez centralne organy państwa, rozporządzenia spełniają formalne kryterium normatywności. W ocenie Rady Ministrów **w przypadku rozporządzeń kryterium formalne nie jest jednak wystarczające dla stwierdzenia, że konkretne przepisy takiego aktu albo też cały akt mogą stanowić przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego**. Mając na uwadze, że rozporządzenia nie zostały *expressis verbis* wymienione w art. 188 ustawy zasadniczej jako akty prawne, których kontrola podlega kognicji Trybunału, **to w przypadku tego rodzaju aktów 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, 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***

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

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 bezwzględnego. 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***"[7].

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 przypomina, że **rzeczywisty przedmiot dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności stanowią normy prawne**[8]. Jak bowiem zauważono w uzasadnieniu wyroku Trybunału z dnia 15 grudnia 2008 r. *„**Funkcją sądownictwa konstytucyjnego jest kontrola norm**, a więc kontrola ustanowionych przez władze państwowe reguł postępowania, które są „zakodowane" w przepisach prawnych. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności (niezgodności) z Konstytucją przepisów, które mogą być i bywają interpretowane raz zgodnie a innym razem niezgodnie z Konstytucją, bez jednoczesnego sprecyzowania, który z kierunków wykładni pozostaje w zgodzie z Konstytucją, uniemożliwiałoby osiągnięcie **celu kontroli, jakim jest eliminowanie z porządku prawnego norm niekonstytucyjnych***"[9]. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają zatem nie wszystkie przejawy aktywności prawodawcy przyjmujące postać przepisów prawa, lecz jedynie te przepisy, na podstawie których możliwe jest skonstruowanie norm prawnych. Zgodnie zaś z utrwalonym poglądem przyjmuje się, że normami prawnymi są jedynie 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,*

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

[8] 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.

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

a nie wyznaczać jakieś jedno, niepowtarzalne zachowanie"[10]. W związku z tym **użyte w art. 188 ust. 3 Konstytucji określenie „przepisy prawa" należy rozumieć nie w sensie czysto technicznym (jako jednostki redakcyjne aktu prawnego), ale poprzez wymiar normatywny przepisów, wyrażający się w fakcie, że kreują one normy postępowania o charakterze zasadniczo generalnym i abstrakcyjnym**. Z tego powodu również 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***"[11]. Z tego też względu – zdaniem Rady Ministrów – kluczowe znaczenie z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał zarzutów sformułowanych we wniosku z dnia 22 marca 2017 r. ma ustalenie, czy kwestionowane rozporządzenie posiada normatywny charakter, a więc wyraża normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Najpierw jednak należy odnieść się do argumentacji Wnioskodawcy, który uzasadniając, że w przypadku przedmiotowej sprawy nie zachodzą podstawy umorzenia postępowania podkreśla jednocześnie, iż nie kwestionuje merytorycznej treści przepisów rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r., lecz jedynie tryb wydania ww. rozporządzenia, co – jego zdaniem – „*jak najbardziej stanowi sferę normatywną*"[12]. Rada Ministrów nie podziela tego stanowiska, pozostając przy przedstawionej wyżej materialnej koncepcji normatywności aktu wykonawczego. **Zakwestionowanie trybu, w którym zostały przyjęte określone przepisy, nie oznacza samo w sobie umiejscowienia sporu prawnego w sferze normatywnej**. Po pierwsze bowiem, okoliczności i specyfika konkretnej sprawy mogą prowadzić do konstatacji, że spór ten dotyczy wyłącznie faktów związanych z pracami nad danym aktem prawnym (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 te nie**

[10] S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2003, s. 18.
[11] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009/10/153.
[12] Wniosek z dnia 22 marca 2017 r., s. 9.

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 do badania zgodności aktów normatywnych. Inaczej rzecz ujmując, **jeżeli badanie przepisów konkretnego rozporządzenia nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego ze względu na brak normatywnego charakteru tych uregulowań, to nie jest dopuszczalne również merytoryczne rozpoznanie zarzutów dotyczących trybu, w którym akt ten został wydany. Ocena przez Trybunał trybu, w którym przyjęte zostało określone rozporządzenie pod kątem zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu, możliwa jest jedynie wówczas, gdy przepisy tego rozporządzenia wyrażają treść normatywną.**

Zanim omówiona zostanie kwestia występowania przymiotu normatywności w przypadku rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r., Rada Ministrów pragnie zwrócić uwagę na jeszcze jedno istotne dla przedmiotowej sprawy zagadnienie, wynikające z faktu, że zasadniczą treść kwestionowanego rozporządzenia stanowi przepis derogujący (§ 1). Drugi natomiast z zawartych w tym akcie wykonawczym przepisów (§ 2) określa termin jego wejścia w życie. Celem ww. rozporządzenia było uchylenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka, a tym samym utrzymanie przebiegu granic właściwych gmin w kształcie dotychczasowym, co było możliwe, ponieważ uchylane rozporządzenie nie weszło w życie do dnia wejścia w życie rozporządzenia uchylającego. W związku z tym wskazać należy na istotną wątpliwość, czy akt wykonawczy o funkcji wyłącznie derogacyjnej, który już wszedł w życie, a zatem wywołał zamierzony przez prawodawcę skutek, może stanowić przedmiot merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwość ta powstaje w kontekście art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, który wymienia utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jako obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane zostało stanowisko, że przepis uchylający po wywołaniu skutku derogacyjnego nie może stanowić przedmiotu badania Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 stycznia

2015 r. Trybunał wyjaśnił: „*Należy podkreślić, że* ***każdy przepis uchylający ma charakter niepowtarzalny****, dlatego też art. 195 pkt 7 ustawy o FUS* ***przestał wywoływać skutki prawne po wyeliminowaniu z systemu prawa ustawy o emeryturach kolejowych*** *(por. postanowienie z 22 czerwca 2010 r., Tw 27/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 142). Skoro zatem* ***zakwestionowany przepis nie wywołuje obecnie żadnych skutków prawnych, nie może zostać poddany kontroli Trybunału****. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 195 pkt 7 ustawy o FUS z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK)*"[13]. Stanowisko takie Trybunał podtrzymał również w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2015 r.[14] wydanym w wyniku zażalenia wniesionego przez wnioskodawcę na przywołane wyżej postanowienie. Należy jednakże podkreślić, że wskazana kwestia nie została definitywnie przesądzona przez Trybunał, który w innych sprawach kontrolował przepisy uchylające i potwierdzał swoją kognicję w tym zakresie[15].

Odwołując się do przywołanego wyżej stanowiska Trybunału, zgodnie z którym poza zakresem jego merytorycznej oceny pozostają przepisy uchylające, które wywołały już skutek w systemie prawa, Rada Ministrów pragnie za prof. S. Wronkowską zauważyć, że „*Uchylenie (derogacja) jest konwencjonalnym aktem dokonywanym przez podmiot wyposażony w kompetencje prawodawcze, przez który eliminuje się z systemu przepis prawny lub zbiór przepisów prawnych*"[16]. Z samej istoty akt ten ma charakter jednorazowy (niepowtarzalny). Przepis uchylający kształtuje system prawa poprzez wywarcie skutku derogacyjnego wobec określonych przepisów lub aktów prawnych. Skutek ten – aczkolwiek trwały – zostaje wywołany w sposób jednorazowy, tzn. jednym aktem konwencjonalnym (zaktualizowanie się przepisu uchylającego). Wraz z wywołaniem tego skutku dochodzi do „skonsumowania" takiego przepisu, który nie może wobec tego stanowić podstawy kolejnych derogacji. Nie może być również bezpośrednio stosowany. Pozostaje on w systemie prawnym jedynie dla celów informacyjnych i porządkowych, jednak nie wywołuje już skutków prawnych. **Utożsamienie obowiązywania przepisu w systemie prawa z możliwością jego dalszego stosowania może prowadzić do wniosku, że przepis uchylający, który uległ „skonsumowaniu" nie ma mocy obowiązującej. To zaś oznaczałoby konieczność**

[13] Postanowienie TK z dnia 26 stycznia 2015 r., Tw 24/14, OTK-B 2015/3/213.
[14] Postanowienie TK z dnia 2 czerwca 2015 r., Tw 24/14, OTK-B 2015/3/213.
[15] Por. np.: postanowienie TK z dnia 17 lipca 2014 r., P 28/10, OTK-A 2014/7/83; postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., K 4/99, OTK 2000/2/65.
[16] S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 102.

umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

Przechodząc do kluczowego zagadnienia, tj. oceny normatywności rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r., Rada Ministrów podnosi, że jej zdaniem przepisy przedmiotowego rozporządzenia samodzielnie nie wyrażają norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przepis uchylający nie jest bowiem kierowany do określonej grupy adresatów, a ponadto nie wyznacza powtarzalnego sposobu zachowania – realizuje się bowiem przez jednorazowe zdarzenie (czynność konwencjonalną derogacji określonego aktu prawnego). Niemniej jednak akt prawny o charakterze derogującym pozostaje w ścisłym, funkcjonalnym związku z przepisami (normami), które uchyla. Można przyjąć, że współkształtuje on w aspekcie czasowym treść tych norm, pośrednio określając tym samym (często wraz z przepisami przejściowymi), do których zdarzeń (w perspektywie czasowej) norma uchylana będzie miała zastosowanie. Tak pojmowane przepisy derogujące mogą mieć walor normatywny. Zależeć to jednak będzie od charakteru przepisów uchylanych. Oceny posiadania przez przepis uchylający pierwiastków normatywności należy więc dokonywać przez pryzmat przepisu uchylanego. **Normatywność przepisu derogującego jest bowiem odzwierciedleniem występowania lub braku takiego przymiotu po stronie przepisu derogowanego**. Przenosząc powyższe spostrzeżenia na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. będzie miało walor aktu normatywnego jedynie wówczas, gdy taki sam walor posiada rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 r., a więc rozporządzenie, na mocy którego miały zostać utworzone gminy Szczawa i Grabówka.

Akt wykonawczy powołujący nowe jednostki samorządu terytorialnego – w tym przypadku gminy – skierowany jest do tych jednostek samorządu, które w wyniku wytyczenia granic nowych gmin utracą część zajmowanych obszarów. Jego adresatami będą również nowo utworzone gminy. Należy podkreślić, że wszystkie te podmioty zostają wskazane w przepisach rozporządzenia w sposób indywidualny, poprzez podanie ich nazwy. W przypadku rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r. nazwy tworzonych gmin znajdują się także w tytule tego aktu prawnego. **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 gmin, lecz dotyczą konkretnych jednostek wskazanych w sposób umożliwiający ich jednoznaczną identyfikację. Przepisy rozporządzenia tworzącego nowe gminy ze swej natury będą oddziaływać także na

inne podmioty, 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 gmin. Tym samym opisane oddziaływanie pośrednie przepisu nie nadaje generalnego charakteru wynikającej z niego wypowiedzi dyrektywalnej.

Rozporządzenia tworzące nowe gminy i zmieniające granice pozostałych gmin nie statuują norm o charakterze abstrakcyjnym. Akt utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi bowiem jednorazową czynność konwencjonalną. Przepisy takiego rozporządzenia nie wyznaczają wzorca zachowań określonego rodzaju, 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 powołujących nowe gminy oznacza, że – w ocenie Rady Ministrów – akty te nie mają waloru normatywnego i jako takie nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego. To samo dotyczy więc aktów uchylających takie rozporządzenia.**

Rada Ministrów – przedstawiając powyższe stanowisko – przychyla 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.)"[17]. 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)*"[18]. 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 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.*"[19]. 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, w których zapadły przedmiotowe orzeczenia (z wyjątkiem postanowienia sygnalizacyjnego) zostały umorzone. Umorzeniem objęto sprawy w całości, zarówno w zakresie zarzutów dotyczących materialnej treści rozporządzeń „granicznych" jak i zarzutów kwestionujących uchybienia proceduralne.

[17] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009/10/152.
[18] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009/10/153.
[19] Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017/4.

Nawiązując do przedstawionej wyżej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz opierając się na zaprezentowanym w niniejszym piśmie wnioskowaniu, **Rada Ministrów uważa za uzasadnione i słuszne stanowisko zgodnie z którym postępowanie w przedmiotowej sprawie powinno zostać umorzone w całości, ponieważ poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r., nie wyrażając norm generalnych i abstrakcyjnych, nie posiada tym samym przymiotu aktu normatywnego objętego na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji kognicją Trybunału.**

III. Uzasadnienie stanowiska co do *meritum*.

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania Rada Ministrów, z ostrożności procesowej, wniosła o stwierdzenie, że:

1) rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia - są zgodne z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

2) rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia - nie są niezgodne z zasadą pomocniczości wyrażoną w Preambule oraz z art. 15 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny zgodności rozporządzenia z kolejnymi wzorcami kontroli, rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy przepisy ustawy o samorządzie gminnym faktycznie nakazują przeprowadzenie konsultacji z radą gminy w przypadkach takich, jak ten będący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. W ocenie Wnioskodawcy, ten obowiązek wynika jednoznacznie z ustawy. Rada Ministrów stoi jednak na stanowisku, że ustawa bynajmniej nie przewiduje takiego wymogu.

Należy przede wszystkim zauważyć, że zakwestionowane rozporządzenie nie jest aktem bezpośrednio tworzącym, łączącym, dzielącym, znoszącym lub ustalającym granice gmin – rozporządzenie to jedynie uchyla wcześniej wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka. Podkreślenia wymaga fakt, że w chwili wydania zakwestionowanego aktu prawnego, akt uchylany nie wszedł jeszcze w życie. **Zakwestionowane rozporządzenie nie zmieniło zatem granic gmin obowiązujących w dniu jego wydania – jego skutkiem było pozostawienie podziału terytorialnego w niezmienionym stanie**. Nie doszło zatem do żadnej zmiany granic, która mogłaby być konsultowana z lokalną społecznością i opiniowana przez władze samorządowe. Sytuacja wyglądałaby inaczej, gdyby uchylane rozporządzenie weszło w życie przed dniem

wejścia w życie rozporządzenia uchylającego. W takim bowiem przypadku przywrócenie stanu poprzedniego wymagałoby ponownej zmiany granic, a więc uruchomienia procedury wynikającej z art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym.

Zauważyć należy także, że w chwili wydania zaskarżonego rozporządzenia, **gminy Szczawa i Grabówka nie istniały, a co za tym idzie, nie miały rad gmin i nie mogły przeprowadzić konsultacji lub referendum**. Jedynymi podmiotami, które mogłyby wydać opinie w sprawie zakwestionowanego rozporządzenia byłyby zatem gminy Kamienica i Supraśl. Tymczasem gminy te wypowiedziały się co do zmiany granic przed wydaniem uchylonego rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r. W obu zostały także przeprowadzone referenda. Co istotne, obie gminy podjęły uchwały negatywnie opiniujące zmiany wprowadzane w uchylonym rozporządzeniu. Dnia 24 maja 2015 r. na terenie gminy Supraśl odbyło się referendum gminne w sprawie podziału gminy Supraśl i wydzielenia z jej części nowej gminy – Gminy Grabówka. W referendum wzięło udział 6997 osób, na 11 364 osób uprawnionych, frekwencja wyniosła 62%. Liczba głosów pozytywnych – czyli za podziałem gminy wyniosła 3122, czyli 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 referendum, głos mieszkańców całej wspólnoty samorządowej, w dniu 25 maja 2015 r. podjęła uchwałę, w której negatywnie zaopiniowała utworzenie gminy Grabówka. Natomiast Rada Gminy Kamienica w dniu 27 marca 2015 r. podjęła uchwałę, w której wyraziła negatywną opinię w sprawie utworzenia gminy Szczawa z obecnego obszaru gminy Kamienica. Na terenie gminy Kamienica w 2013 r. zostało przeprowadzone referendum: na 5833 mieszkańców uprawnionych do głosowania, udział wzięły 792 osoby. Tym samym frekwencja wyniosła 13,58%. Zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400), referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych. W związku z powyższym, referendum przeprowadzone w gminie Kamienica było nieważne. Nie ulega zatem wątpliwości, że **przed podjęciem decyzji o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka Rada Ministrów dochowała procedur wynikających z ustawy o samorządzie gminnym**.

Ze względu na to, że wszelkie modyfikacje granic jednostek samorządu terytorialnego zwykle odbywają się w atmosferze sporu pomiędzy gminami, które mają stracić lub zyskać część terytorium oraz w związku z tym, że zmiana granic bywa uzasadniona troską o wartości przynajmniej równorzędne interesom mieszkańców konkretnych gmin, ustawodawca przyznał prawo do podjęcia ostatecznej decyzji

o wprowadzeniu lub odmowie wprowadzenia zmian terytorialnych Radzie Ministrów. Fakt że Rada Ministrów, przed ostatecznym wejściem w życie planowanych zmian terytorialnych, modyfikuje dotychczasowe rozstrzygnięcie mieści się zatem w zakresie przyznanych jej kompetencji. Wskazać należy także, że podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia następuje po zasięgnięciu opinii i przeprowadzeniu konsultacji, a więc w momencie, w którym proces opiniowania i konsultowania jest już zakończony. Skoro zatem ustawa nie przewiduje obowiązku jego wznowienia, obowiązek przeprowadzenia kolejnej procedury opiniowania i konsultowania nastąpiłby dopiero w trakcie rozpatrywania nowego projektu tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia lub ustalania granic gmin. W niniejszym przypadku zakres proponowanych zmian, ich skutek oraz lista zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego pozostały takie same, a zmiana dotyczyła wyłącznie samego rozstrzygnięcia (decyzji o wprowadzeniu lub niewprowadzeniu zmian granic). W takim przypadku, z punktu widzenia podmiotu przedstawiającego opinię, nie zmienił się żaden element istotny dla oceny sytuacji i ustosunkowania się do proponowanych zmian. Nowa opinia powstałaby zatem na podstawie tych samych informacji i danych. Dotyczyłaby dokładnie tego samego przedmiotu i byłaby wydana przez ten sam podmiot. Nie można byłoby także mówić o nowym projekcie zmian w podziale terytorialnym kraju. W opinii Rady Ministrów, odmienna interpretacja nie tylko nie wynika z literalnej wykładni ustawy o samorządzie gminnym, ale jest także sprzeczna z celem zawartych w niej regulacji. Konsultacje i opinie służą poznaniu argumentów i oczekiwań podmiotów, których planowana zmiana dotyczyłaby bezpośrednio. Jak już wspominano ostateczna decyzja o kształcie granic należy do Rady Ministrów, która powinna ocenić wszystkie argumenty przemawiające za wprowadzeniem albo zaniechaniem zmian, i która może, kierując się wytycznymi wynikającymi z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na inne wartości, zdecydować o zmianie wbrew wynikom opinii i konsultacji.

Nie ulega jednak wątpliwości, że skutkiem przeprowadzenia konsultacji i zebrania opinii powinno być, w miarę możliwości, uwzględnienie woli lokalnej społeczności i dostosowanie rozstrzygnięcia do uzasadnionych oczekiwań mieszkańców. Zarówno konsultacje jak i opinie właściwych rad gmin nie są zatem jedynie formalnym wymogiem, ale stanowią one istotny argument za lub przeciw wprowadzeniu planowanych zmian. Byłoby zatem sytuacją paradoksalną, gdyby zmiana rozstrzygnięcia Rady Ministrów dokonana przed wejściem w życie zmian niewątpliwie sprzecznych z wolą większości mieszkańców i rad gmin miałaby zostać poprzedzona procesem ponownych konsultacji z tymi samymi

mieszkańcami i radami. Doszłoby bowiem do tego, że zmiana rozstrzygnięcia na zgodne z oczekiwaniami mieszkańców okazałaby się niemożliwa, ponieważ ze względu na czas trwania procesu konsultacji i opiniowania, uchylone rozporządzenie weszłoby w życie, a przywrócenie stanu sprzed zmiany wymagałoby ponownego uruchomienia procedury opisanej w ustawie o samorządzie gminnym.

Mając na względzie powyższe argumenty, wskazać również należy, że **ustawa o samorządzie gminnym nie nakłada obowiązku zasięgnięcia ponownych opinii i przeprowadzenia ponownych konsultacji przed uchyleniem rozporządzenia wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, jeżeli rozporządzenie uchylające wejdzie w życie przed wejściem w życie rozporządzenia uchylanego**. Oznacza to, że brak opinii i konsultacji, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie jest w niniejszym przypadku naruszeniem prawa. Nie doszło zatem do wydania rozporządzenia sprzecznego z wymogami ustawowymi, a przez to do naruszenia art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji. Konkluzja ta odnosi się zarówno do zarzutu niezgodności ze wskazanymi wzorcami całego rozporządzenia, jak również § 1 i § 2 zakwestionowanego aktu.

Z tego powodu Rada Ministrów wnosi o stwierdzenie, że rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia - **są zgodne** z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wnioskodawca, jako oddzielne wzorce kontroli, wskazał także zasadę pomocniczości, wynikającą z Preambuły do Konstytucji, oraz art. 15 Konstytucji. Jak wynika z pisma uzupełniającego braki wniosku z dnia 27 marca 2017 r., Wnioskodawca interpretuje przywołane wzorce kontroli jako obowiązek uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych poprzez konsultowanie zmian w podziale terytorialnym kraju z zainteresowanymi gminami. Taka wykładnia nie wydaje się jednak prawidłowa.

Zasada pomocniczości, jak trafnie wskazuje Wnioskodawca, oznacza, że administracja centralna powinna podejmować działania tylko wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie własnymi siłami rozwiązać swoich problemów. Przekazanie kompetencji do podejmowania decyzji o zmianie granic gmin wiąże się jednak z uznaniem, że w tym względzie jednostki samorządu nie są w stanie samodzielnie podejmować wiążących decyzji. Uzasadnia to między innymi fakt, że jurysdykcja organów gmin nie sięga poza ich terytorium, nie mogą one zatem wpływać swoimi decyzjami na granice innej jednostki samorządu terytorialnego. Kwestia ta zresztą nie jest przez wnioskodawcę negowana. Jednak

w przypadku uznania przez Wnioskodawcę, że przewidziane w ustawie kompetencje Rady Ministrów, w omawianym zakresie, miałyby naruszać Konstytucję, właściwym przedmiotem zaskarżenia byłaby ustawa o samorządzie gminnym, a nie rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. Z tego względu wyrażoną w Preambule zasadę pomocniczości należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności.

Odnosząc się do wskazanego przez Wnioskodawcę wzorca kontroli w postaci art. 15 ust. 2 Konstytucji, wskazać należy, że wywodzona z niego norma konstytucyjna odsyła do ustawy, która ma określać zasadniczy podział terytorialny państwa. Art. 15 ust. 1 Konstytucji przewiduje zaś, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. W ocenie Rady Ministrów, zakwestionowane rozporządzenie w żaden sposób nie modyfikuje zasad podziału kompetencji pomiędzy samorząd a władze centralne oraz nie wpływa na ustawowe uregulowania dotyczące zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W związku z powyższym, również ten wzorzec należy uznać za nieadekwatny.

Z tych względów Rada Ministrów wnosi o stwierdzenie, że rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia - **nie są niezgodne** z zasadą pomocniczości wyrażoną w Preambule oraz z art. 15 Konstytucji.

Jednocześnie, odpowiadając na pismo Pani Prezes Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r. uprzejmie informuję, że na ewentualnej rozprawie Rada Ministrów reprezentowana będzie przez: Pana **Tomasza Dobrowolskiego** – Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji, Pana **Piotra Ołdaka** – Wicedyrektora Departamentu Prawnego i Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w Rządowym Centrum Legislacji, Panią **Hannę Słupik** – radcę prawnego w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Panię **Natalię Cabaj** – legislatora w Rządowym Centrum Legislacji oraz Pana **Karola Grzybowskiego** – starszego legislatora w Rządowym Centrum Legislacji.

z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów

Tomasz Dobrowolski
Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:
1) upoważnienie;
2) odpisy pisma procesowego – 4 egz.

Sprawę prowadzą: Karol Grzybowski, Natalia Cabaj