

Chelmiec, 29 stycznia 2020 roku

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Rada Gminy Chelmiec reprezentowana
przez:
Anetę Grzegorzek – Radcę Prawnego
Kancelaria Radcy Prawnego,
ul. Narutowicza 8/4, 33-300 Nowy Sącz.

RADA GMINY
33-395 CHELMIEC
województwo małopolskie

**Organ, który wydał zaskarżony akt
normatywny:**
Rada Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Uczestnicy postępowania:
Prokurator Generalny,
Prokuratura Krajowa
ul. Rakowiecka 26/30
02-528 Warszawa

Rzecznik Praw Obywatelskich,
Aleja Solidarności 77,
00 - 090 Warszawa

WNIOSEK

**na podstawie art. 191 ust 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej**

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą
z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019 r, poz. 506 z późn.
zm.)**

**rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 roku zmieniającego
rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, na-**

dania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2019 r. poz. 2510)

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm. dalej jako Konstytucja RP), Rada Gminy Chełmiec działająca przez wskazanego pełnomocnika wnosi o stwierdzenie, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2019 roku poz. 2510) oraz § 1 i 2 tego rozporządzenia są niezgodne:

- 1) z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506 z późn. zm.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania.
- 2) z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506 z późn. zm.), przez to, że zostało wydane bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec, którego rozporządzenie to dotyczyło.

UZASADNIENIE

1. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem wniosku Rady Gminy Chełmiec (dalej: wnioskodawcy) jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2019 r. poz. 2510; dalej: rozporządzenie zmieniające). Akt ten zawiera dwa przepisy: § 1, który uchyla nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec a zmiana ta dotyczy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1427; dalej: rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec), oraz § 2, przepis o wejściu w życie rozporządzenia 31 grudnia 2019 r.

Zdaniem wnioskodawcy, wydanie rozporządzenia zmieniającego nastąpiło z naruszeniem trybu wymaganego prawem do dojścia tego aktu do skutku. Jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506 z późn. zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym).

Zarzut wnioskodawcy dotyczy tego, że rozporządzenie zmieniające, decydujące o uchyleniu nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec, zostało wydane bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec.

Problem wskazany we wniosku dotyczy trybu wydania rozporządzenia zmieniającego, jako całości.

Proces legislacyjny dotyczący nadania statusu miasta miejscowości Chelmiec przedstawiał się następująco:

- 1) W dniu 24 lutego 2017 roku powołując się na przepis § 1 ust. 1 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 i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. 2014 poz. 310) **Rada Gminy Chelmiec złożyła do MSWiA w Warszawie za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego wniosek o nadanie sołectwu Chelmiec statusu miasta.**
- 2) Zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 2 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 i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. 2014 poz. 310) **Wojewoda Małopolski przekazał w dniu 3 kwietnia 2017 roku wniosek Rady Gminy Chelmiec w sprawie nadania sołectwu Chelmiec statusu miasta do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze swoją opinią.**
- 3) Zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 3 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 i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. 2014 poz. 310) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminny (t.j. Dz. U. z 2017 poz. 1875) **Prezes Rady Ministrów Beata Szydło podpisała rozporządzenie w dniu 24 lipca 2017 r (Dz. U. 2017 poz. 1427) w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib niektórych gmin i na podstawie § 3 tegoż rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2018 roku nadaje się status miasta miejscowości Chelmiec.**
- 4) Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminny (t.j. Dz. U. z 2017 poz. 1875 z późn. zm.) **Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki podpisał rozporządzenie w dniu 27 grudnia 2017 r (Dz. U. 2017 poz. 2493) zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib niektórych gmin i na mocy którego został przesunięty termin nadania statusu miasta miejscowości Chelmiec na dzień 1 stycznia 2019 roku bez zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chelmiec oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.**
- 5) **Na podstawie Uchwały Rady Gminy Chelmiec Nr XL/800/2018 z dnia 26 stycznia 2018 roku Rada Gminy Chelmiec wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 roku poz. 2493).**
- 6) Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminny (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 994 z późn. zm.) **Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki podpisał rozporządzenie w dniu 27 grudnia 2018 r (Dz. U. 2018 poz. 2463) zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz sie-**

dzib niektórych gmin i na mocy którego został przesunięty termin nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec na dzień 1 stycznia 2020 roku bez zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

- 7) Na podstawie Uchwały Rady Gminy Chełmiec Nr IV/56/2019 z dnia 16 stycznia 2019 roku Rada Gminy Chełmiec wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2018 roku poz. 2463).
- 8) Zgodnie z dyspozycją *art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminny (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 994 z późn. zm.) Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki podpisał rozporządzenie w dniu 19 grudnia 2019 r (Dz. U. 2019 poz. 2510) zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib niektórych gmin i na mocy którego uchylono nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec bez zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.*

Rozporządzenie to jest przedmiotem problemu konstytucyjnego i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Kontekst normatywny.

Kwestionowane rozporządzenie zmieniające derogowało rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec.

Rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec zostało wydane na podstawie art. 4. ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec: „Z dniem 1 stycznia 2018 r. nadaje się status miasta miejscowościom: 3) Chełmiec – w gminie Chełmiec, w powiecie nowosądeckim, w województwie małopolskim”. Zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec: „ Z dniem 1 stycznia 2018 r. ustala się granice następujących miast: 3) w województwie małopolskim, w powiecie nowosądeckim, w gminie Chełmiec – miasta Chełmiec obejmujące obszar obrębu ewidencyjnego Chełmiec o powierzchni 564,02 ha z gminy Chełmiec”. Omawiane rozporządzenie miało wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku.

W dniu 27 grudnia 2017 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie (Dz. U. 2017 rok poz. 2493), którym zmienione zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin poprzez zmianę daty wejścia w życie zmiany statusu miejscowości Chełmiec na miasto na dzień 1 stycznia 2019 roku.

W dniu 27 grudnia 2018 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie (Dz. U. 2018 rok poz. 2463), którym po raz drugi zmienione zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin poprzez

zmianę daty wejścia w życie zmiany statusu miejscowości Chełmiec na miasto tym razem na dzień 1 stycznia 2020 roku.

W dniu 19 grudnia 2019 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie (Dz. U. 2019 rok poz. 2510), którym po raz trzeci zmienione zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin tym razem poprzez uchylene zmiany statusu miejscowości Chełmiec na miasto.

Rada Ministrów, zmieniając 19 grudnia 2019 roku rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec zrobiła to podczas jego *vacatio legis*. Minister właściwy do spraw administracji publicznej nie podjął działań, które prowadziłyby do zasięgnięcia opinii Rady Gminy Chełmiec oraz opinii mieszkańców gminy Chełmiec poprzez konsultacje.

3. Charakter rozporządzenia zmieniającego a kontrola konstytucyjności prawa przez Trybunał.

Działanie Rady Ministrów, która zmieniła poszczególne jednostki redakcyjne rozporządzenia o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec przed jego wejściem w życie, spowodowała, że nie dokonała się zmiana w systemie podziału terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę na to, że mimo specyficznego charakteru przepisu uchylającego, a także rozporządzenia zmieniającego, istnieje ono w systemie prawnym. Nie można więc uznać, że utraciło moc obowiązującą.

Jak wynika z treści wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r (Syg. Akt U 3/17 OTK ZU nr 46/A/2017): „Dopuszczalność orzekania przez Trybunał o konstytucyjności przepisów uchylających bywa podawana w wątpliwość. Ma to związek z tezą, że przepis uchylający wywiera skutek jednorazowy i nieodwracalny, który polega na usunięciu z systemu prawnego wskazanego w nim przepisu merytorycznego. To powoduje, że traci on moc obowiązującą, a orzekanie o nim byłoby możliwe jedynie podczas *vacatio legis*.”

Trybunał Konstytucyjny przypomina jednak, że w dotychczasowym orzecznictwie dopuszczał orzekanie o przepisach uchylających (zob. np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Trybunał podkreślał też, że w świetle poglądów doktryny oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ma przeszkód do badania zgodności z Konstytucją tego typu rozwiązań normatywnych (zob. A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001, s. 157 i n.; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian*, Poznań 2005, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu s. 128-133, wyroki z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; 12 czerwca 2006 r., sygn. K 38/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 63; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27, postanowienie z 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/10, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 83). Istotą kontroli konstytucyjności w takim wypadku jest ocena, czy – w świetle wskazanych przez podmiot inicjujący postępowanie wzorców kontroli – dopuszczalne było uchylene przepisów wymienionych w zaskarżonym przepisie uchylającym.

Zazwyczaj Trybunał Konstytucyjny oceniał przepis uchylający w kontekście tego, że jego obowiązywanie uniemożliwiałoby zaspokojenie powstałego na podstawie przepisu uchylonego oczekiwania co do mającej ukształtować się w przyszłości sytuacji prawnej.

4. Ocena Konstytucyjności

4.1. Zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy z 88 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 poz. 506) Rada Ministrów nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie to może być wydane albo z inicjatywy samej Rady Ministrów albo na wniosek rady gminy. Należy przy tym zauważyć, że skuteczność tych działań zależna jest od przestrzegania przewidzianej w ustawie o samorządzie gminnym procedury dotyczącej nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic.

Jednym z podstawowych wymogów dotyczących tej procedury został określony w art. 4 a ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi że:

„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.”

Innymi słowy koniecznym warunkiem wydania rozporządzenia w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic jest wcześniejsze zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami.

4.2. Znaczenie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazując, że przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie nadania miejscowości statusu miasta (art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami. (wydany w pełnym składzie wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r. sygn. K 37/06, OTK ZU/A/2009, poz. 47). Trybunał Konstytucyjny podkreślał we wskazanym wyroku, że art. 4a jak i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter szczegółowych instrukcji określających wymagania, jakie muszą zostać spełnione, aby Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie. Okoliczność, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru nie oznacza, że mają one fakultatywny charakter. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne i stanowią nieodzowną przesłankę decyzji dotyczących nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jej granic. Konsultacje oddziałują kierunkowo na opinię właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana, zmusza do szczególnego uzasadnienia (zob. też wyrok TK z 4 listopada 2003 r. sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003 poz. 85

4.3. Należy podkreślić, że kwestionowane w niniejszej sprawie rozporządzenie z 19 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec (Dz. U. z 2019 roku poz. 2510, dalej: *rozporządzenie zmieniające*) zostało wydane przez Radę Ministrów z pominięciem procedury przewidzianej w art. 4a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Przed wydaniem tego rozporządzenia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zwróciło się do Rady Gminy Chełmiec o wydanie opinii oraz nie przepro-

wadzano konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2017 roku (Dz. U. z 2017 roku poz. 1427) w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Tymczasem Rada Ministrów może dokonać zmian w podziale terytorialnym jedynie według zasad określonych przez ustawodawcę i zgodnych z Konstytucją RP (zob. wyrok TK o sygn.. K 37/06). Konsultacje z mieszkańcami zostały natomiast przeprowadzone przed wydaniem rozporządzenia z dnia 24 lipca 2017 roku w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec (Dz.U. z 2017 roku poz. 1427 dalej: *rozporządzenie w sprawie nadania statusu miasta*). Oznacza to, że rozporządzenie w sprawie nadania statusu miasta, którego skutki miało uchylać kwestionowane rozporządzenie z 2019 roku zostało wydane w sposób spełniający wymogi określone w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności w art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie można przy tym uznać, że konsultacje z mieszkańcami, które miały miejsce przed wydaniem rozporządzenia w sprawie nadania statusu miasta mogłyby znaleźć zastosowanie do rozporządzenia zmieniającego. Z przytoczonego art. 4a ust 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika jednoznacznie, że każda zmiana decyzji dotycząca nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic wymaga zasięgnięcia osobnej opinii właściwej rady gminy oraz przeprowadzenia osobnych konsultacji z mieszkańcami. Powyższe oznacza, że kwestionowane rozporządzenie zmieniające z 2019 roku zostało wydane przez Radę Ministrów w sposób sprzeczny z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewidującym obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed wydaniem rozporządzenia i zasięgnięcia opinii rady gminy przed wydaniem rozporządzenia zmieniającego, co samo w sobie oznacza konieczność jego wyeliminowania z systemu prawa.

Ponadto, okoliczność, że kwestionowane rozporządzenie zmieniające z 2019 roku zostało wydane przez Radę Ministrów w sposób sprzeczny z przepisami rangi ustawowej powoduje naruszenie wynikające z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który określa zasady wydawania rozporządzeń. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu. Oznacza to, że wydanie rozporządzenia zmieniającego z 2019 roku z pominięciem wymogu określonego w art. 4a ustawy o samorządzie gminnym powoduje naruszenie art. 7 Konstytucji RP.

Z kolei zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tymczasem Rada Ministrów wydając kwestionowane rozporządzenie zmieniające z 2019 roku całkowicie zignorowała regulację ustawową zawartą w art. 4a ust 1 ustawy o samorządzie gminnym określającą zasady wydawania rozporządzeń dotyczących nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic.

4.4. Należy przy tym dodać, że art. 4a ustawy o samorządzie gminnym określający wymogi dotyczące m.in. obowiązku zasięgnięcia opinii rady gminy i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed decyzją dotyczącą nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic stanowił przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 8 kwietnia 2009 r. sygn.. K 37/06 (OTK ZU 4/A/2009, poz. 47) orzekł w pełnym składzie orzekającym, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją RP oraz Europejską Karta Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DZ. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 5 listopada 2001 r. (sygn.. U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz 247) zwrócił uwagę, że art. 4a i art.

4b ustawy o samorządzie gminnym w sposób jasny i precyzyjny – co wzmacnia i zabezpiecza prawa zainteresowanych podmiotów – dookreślają i precyzują zasady zmiany granic i powiatów. Wymaganie przeprowadzenia konsultacji oraz zasięgnięcia opinii rady gminy przewidziane w art. 4a ustawy o samorządzie gminnym ma swoje konstytucyjne uzasadnienie.

4.5. Wnioskodawca podkreśla, że przedmiotem zaskarżenia objęty jest cały kwestionowany akt normatywny, czyli rozporządzenie zmieniające z 2019 r. z uwagi na charakter postawionych zarzutów. Dotyczą one mianowicie trybu wydania rozporządzenia a nie treści poszczególnych jego przepisów. Zgodnie z wieloletnią i utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, nie budzi wątpliwości dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją całego kwestionowanego aktu normatywnego, jeśli postawione przez wnioskodawcę zarzuty dotyczą trybu wydania aktu normatywnego albo kompetencji do wydania aktu normatywnego. W takim przypadku Trybunał nie dokonuje kontroli treści norm wyrażonych w przepisach aktu normatywnego, lecz bada konstytucyjność dojścia aktu normatywnego do skutku. W przypadku, gdy rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem trybu określonego w przepisach Konstytucji i ustawy, powoduje to jego niezgodność z Konstytucją w całości (por. np. wyrok z 7 listopada 2000 r. syg. K 16/00, OTK ZU 7/2000, poz. 257)

Z ostrożności procesowej, gdyby jednak Trybunał uznał, że dopuszczalna jest w ramach niniejszego postępowania tylko poszczególnych przepisów rozporządzenia zmieniającego, wnioskodawca zakwestionował również § 1 i § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2019 roku. Wszystkie wskazane powyżej argumenty w całym uzasadnieniu wniosku mające przemawiać za niekonstytucyjnością kwestionowanej regulacji należy uznać za argumenty przemawiające za niezgodnością z konstytucją i z art. 4a ustawy o samorządzie gminnym kwestionowanych § 1 i § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2019 r.

4.6. W podobnej sprawie i to stosunkowo niedawno Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 1 czerwca 2017 roku (Syg. Akt U 3/17 OTK ZU nr 46/A/2017) orzekł, że Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. z 2015 r. poz. 2312 jest niezgodne z:

- a) Art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) Art. 4a ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 poz. 1875).

Treść uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 roku jak najbardziej ma odzworowanie do obecnie kwestionowanego przez wnioskodawcę rozporządzenia zmieniającego nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec.

Z uzasadnienia do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2017 roku (Syg. Akt U 3/17 OTK ZU nr 46/A/2017) wynika:

„5.2. Analiza rozporządzenia uchylającego została dokonana w odniesieniu do art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem przepisów regulujących tryb stanowienia kwestionowanego rozporządzenia.

W tym kontekście trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na art. 92 ust. 1 Konstytucji, dotyczący konstytucyjnych wymogów wydawania rozporządzeń, oraz na art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie 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 wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Art. 4a. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: „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 świetle art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz”.

Przywołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyznaczają warunki wydania rozporządzenia dotyczącego kształtu jednostek samorządu terytorialnego. Koniecznym elementem tego działania jest wymóg zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w wypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw w sprawie.

Uzupełniająco należy przywołać art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej są obowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa; ten wymóg musi być spełniony w każdej z form działania organu, a zatem nie tylko podczas stosowania i wykładni prawa, ale również podczas jego tworzenia.

5.4. Jednym z elementów trybu wydania aktu prawnego jest wymóg przeprowadzenia konsultacji z określonymi podmiotami, jeśli wynika to z przepisów prawa. Niewypełnienie tego wymogu może być ocenione jako niezgodne z konstytucyjnymi przepisami dotyczącymi tworzenia prawa, a także z zasadą legalizmu i demokratycznego państwa prawnego.

W wypadku aktów podustawowych, takich jak np. rozporządzenia, naruszenie trybu prawodawczego może się wiązać nie tylko z niezgodnością z Konstytucją, ale też z przepisami ustaw, z których wynikają wymagania dotyczące trybu wydania tych aktów.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i art. 4b) nakładają obowiązek konsultacji z mieszkańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych” (wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU 4/A/2009, poz. 47).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter szczegółowych wytycznych określających warunki, by Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie. To, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru, nie znaczy, że są one fakultatywne.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne i stanowią konieczną przesłankę decyzji dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic. Konsultacje oddziałują kierunkowo na opinie właściwych rad. Negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia decyzji (zob. wyrok TK z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85).

Trybunał w niniejszej sprawie potwierdza, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest elementem trybu wydania rozporządzeń na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niedochowanie tego warunku należy ocenić jako naruszenie ustawy, a także naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji, który wska-

zuje warunki wydawania rozporządzeń. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia, naruszając tryb jego wydania działa też niezgodnie z zasadą legalizmu.

5.5. Zgodnie z powyższymi standardami Trybunał stwierdził, że Rada Ministrów, derogując rozporządzenie o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka, nie dochowała trybu wydania rozporządzenia uchylającego, gdyż nie zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, których rozporządzenie to dotyczyło.

Zdaniem Trybunału, to, że wcześniej przeprowadzono konsultacje dotyczące wydania rozporządzenia o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka, nie usprawiedliwia Rady Ministrów, że nie skonsultowała uchylecia tego rozporządzenia z mieszkańcami. Konsultacje dotyczące utworzenia gmin były przeprowadzone w innym celu niż ten, który zamierzano osiągnąć, wydając rozporządzenie uchylające. Z tego względu nie można uznać, że rozporządzenie uchylające spełniło wymogi przepisów upoważniających zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, a przez to wymogi konstytucyjne określone w art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.

Trybunał zwraca też uwagę, że rozporządzenie uchylające jest z 28 grudnia 2015 r. Zostało więc wydane tuż przed planowanym wejściem w życie rozporządzenia o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka (czyli 1 stycznia 2016 r.).

Takie działania prawodawcze Rady Ministrów budzi wątpliwość co do jego zgodności z zasadą budowania zaufania jednostki do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Wyżej wskazane nieprawidłowości trybu wydania rozporządzenia uchylającego sprawiły, że Trybunał orzekł o niekonstytucyjności tego rozporządzenia.

Trybunał stwierdził też, że w sytuacji gdy rozporządzenie o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka zostało ogłoszone i było w okresie *vacatio legis*, mieszkańcy mieli prawo oczekiwać, że nawet wbrew woli niektórych z nich, zmiana w strukturze terytorialnej zostanie dokonana. W okresie spoczywania rozporządzenia mogły zostać podjęte działania zmierzające do utworzenia wskazanych jednostek, szczególnie, że rozporządzenie uchylające zostało wydane zaledwie kilka dni przed upływem *vacatio legis* rozporządzenia uchylanego.

Zgodnie z zasadą budowania zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, tym bardziej należało dochować wymogów wynikających z przepisów prawa związanych z wydaniem badanego rozporządzenia. Działanie takie ma umożliwić partycypację w procesie tworzenia takiego aktu mieszkańcom obszarów objętych działaniem Rady Ministrów. Nie miało przy tym znaczenia, że mieszkańcy ci nie stali się jeszcze mieszkańcami nowo tworzonych gmin. Niezależnie od formalnej przynależności do określonych struktur, to ich dotyczyły zmiany i mieli prawo się o nich wypowiedzieć.

5.8. Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok w niniejszej sprawie, zwrócił uwagę na konieczność dochowania staranności w przestrzeganiu procedur konsultacyjnych w procesie tworzenia prawa, w szczególności jeśli chodzi o sprawy dotyczące obywateli, a szerzej mieszkańców poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego.

Możliwość wyrażenia opinii w sprawach lokalnych czy regionalnych o kształcie granic danej jednostki samorządowej przez jej mieszkańców jest jednym z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Mimo że ostateczną decyzję w sprawie kształtu tych jednostek podejmuje Rada Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość zajęcia stanowiska w sprawach ich dotyczących. Pominięcie prawa do wyrażenia takiej opinii narusza podstawy demokracji.”

4.7. Wnioskodawca podkreśla również, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do umorzenia postępowania. Nie sposób nie zauważyć, że w pełnoskładowym wyroku w przywołanej już sprawie o sygn. K 37/06 Trybunał wskazywał – odnosząc się do zarzutów dotyczących rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – że „nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czyli skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie – pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej”. (zob. też postanowienie TK z 5 listopada 2009 r. sygn.. U 9/07, OTK ZU 10/A/2009, poz. 152).

Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie wnioskodawca nie kwestionuje meritum rozporządzenia zmieniającego z 2019 r. czyli treści zawartej w § 1 tego rozporządzenia. Z uwagi na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału wnioskodawca nie formułuje zarzutów dotyczących treści tego przepisu.

Zarzuty wnioskodawcy dotyczą natomiast – co jednoznacznie wynika z *petitum* wniosku jak i jego uzasadnienia- trybu wydania kwestionowanego rozporządzenia zmieniającego z 2019 roku, co jak najbardziej stanowi sferę normatywną. Ocenie podlega zatem sposób wydania aktu normatywnego jakim jest rozporządzenie zmieniające z 2019 r. z aktami normatywnymi wyznaczającymi tryb wydania rozporządzeń tego rodzaju. Nie ma tu zatem mowy „o sferze faktów” czy „ocenie sposobu rządzenia”.

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

RADCA PRAWNY
mgr Aneta Grzegorzek
Kr 1228

Załączniki:

1. Wniosek Rady Gminy Chełmiec z dnia 24 lutego 2017 roku o nadanie sołectwo Chełmiec statusu miasta skierowany do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego.

2. Pismo z dnia 3 kwietnia 2017 roku Wojewody Małopolskiego skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazujące wniosek Rady Gminy Chełmiec w sprawie nadania sołectwu Chełmiec statusu miasta wraz z opinią Wojewody Małopolskiego.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 roku w sprawie ustalenia niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 roku poz. 1427.)
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2017 roku poz. 2493).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2018 roku poz. 2463).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. z 2019 roku poz. 2510).
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 roku Syg. Akt U 3/17 Dz. U. z 2017 roku poz. 1134.
8. Uchwała Rady Gminy Chełmiec z dnia 20 stycznia 2020 roku nr XV/312/2020 stanowiąca podstawę wystąpienia z wnioskiem i określająca przedmiot oraz wzorzec kontroli.