



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 lutego 2017 r.

Pozycja 4

## POSTANOWIENIE

z dnia 8 lutego 2017 r.

Sygn. akt U 2/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Lech Morawski – przewodniczący  
Henryk Cioch  
Mariusz Muszyński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 lutego 2017 r., połączonych wniosków:

- 1) Rady Powiatu Opolskiego o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz. U. poz. 1134),
- 2) Rady Gminy Komprachcice o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia powołanego w punkcie 1,
- 3) Rady Gminy Dobrzeń Wielki o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia powołanego w punkcie 1,
- 4) Rady Gminy Dąbrowa o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia powołanego w punkcie 1
- 5) Rady Miejskiej w Prószkowie o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia powołanego w punkcie 1,  
–z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 7 Konstytucji, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),  
–z art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji i z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,  
–z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,  
–z art. 32 ust. 2 w związku z art. 35 Konstytucji oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 573, ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209),

p o s t a n a w i a:

**na podstawie 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) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Rada Powiatu Opolskiego, Rada Gminy Dobrzeń Wielki, Rada Gminy Komprachcice, Rada Miejska w Prószkowie oraz Rada Gminy Dąbrowa, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji, wystąpiły z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że odpowiednio § 1 pkt 2, § 1 pkt 2 lit. a, § 1 pkt 2 lit. b, § 1 pkt 2 lit. c, § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz. U. poz. 1134; dalej: rozporządzenie z 2016 r.) są niezgodne z:
- 1) art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 7 Konstytucji, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446; dalej: u.s.g.), ponieważ powołane przepisy zaskarżonego rozporządzenia z 2016 r. zostały wydane z naruszeniem ustawowego trybu (procedury) ich wydania;
  - 2) art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 u.s.g., ponieważ powołane przepisy rozporządzenia z 2016 r. zostały wydane pomimo braku istnienia uzasadnionego publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin, w efekcie czego zaskarżone rozporządzenie zmienia granice powiatu opolskiego, gminy Dobrzeń Wielki, gminy Komprachcice, gminy Prószków oraz gminy Dąbrowa naruszając stabilizację stosunków społeczno-terytorialnych, prowadząc jednocześnie do:
    - a) pogorszenia warunków działania powiatu opolskiego, gminy Dobrzeń Wielki, gminy Komprachcice oraz gminy Dąbrowa;
    - b) ograniczenia w sposób istotny zdolności do wykonywania przez powiat opolski, gminę Dobrzeń Wielki, gminę Komprachcice oraz gminę Dąbrowa zadań publicznych;
    - c) pozbawienia powiatu opolskiego, gminy Dobrzeń Wielki, gminy Komprachcice oraz gminy Dąbrowa wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą one swobodnie dysponować w ramach wykonywania zadań publicznych;
    - d) naruszenia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych;
    - e) naruszenie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny terytorium miasta na prawach powiatu Opole oraz powiatu opolskiego, gminy Opole oraz gminy Komprachcice, gminy Opole oraz gminy Dobrzeń Wielki, gminy Opole oraz gminy Dąbrowa, gminy Opole oraz gminy Prószków;
  - 3) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, ponieważ powołane przepisy rozporządzenia z 2016 r. wydane zostały bez uwzględnienia jednakowej miary względem każdej z gmin w odniesieniu do której planowana była zmiana granic administracyjnych, w efekcie czego w przypadku niektórych z gmin, te same argumenty (wynik konsultacji społecznych, utrata znaczącej części dochodów własnych), decydowały o zasadności odmowy dokonania zmiany granic, a w odniesieniu do pozostałych, w tym gmin należących do powiatu opolskiego, gminy Dobrzeń Wielki, gminy Komprachcice, gminy Prószków oraz gminy Dąbrowa nie miały jakiegokolwiek znaczenia;
  - 4) art. 32 ust. 2 w związku z art. 35 Konstytucji oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 573, ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209), ponieważ powołane przepisy rozporządzenia z 2016 r. stanowią przejaw dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości niemieckiej, prowadząc do zmiany proporcji narodowościowych na obszarach za-

mieszkałych przez mniejszość niemiecką oraz ograniczenia przysługujących jej praw i wolności, a także jej asymilacji wbrew jej woli.

Na podstawie art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 730<sup>1</sup> § 1 i § 2 k.p.c., wnioskodawcy wnieśli o wydanie postanowienia tymczasowego o zabezpieczenie wniosków poprzez: 1) orzeczenie, że zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2016 r. nie wchodzi w życie do momentu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie wniosków, ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia tego żądania, 2) wezwanie Rady Ministrów do zmiany terminu wejścia w życie rozporządzenia z 2016 r. w zakresie dotyczącym zaskarżonych przepisów aż do momentu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie wniosków.

Wnioskodawcy wnieśli ponadto o zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz określenie kosztów ich reprezentowania przez radcę prawnego w wysokości odpowiedniej do charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniach wniosków wywodzą, że z uwagi na to, iż uchwała Rady Miasta Opola z 24 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic nie zawiera elementów przewidzianych w art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. oraz § 2 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 gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310; dalej: rozporządzenie z 2001 r.) w związku z art. 4b ust. 1 pkt 1 oraz art. 4b ust. 4 u.s.g. oraz dokumentów koniecznych do załączenia w myśl art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r., nie ma prawnej możliwości, aby uznać, iż uchwała ta spełniała ustawowe warunki wniosku rady gminy o zmianę granic gmin, mogącego doprowadzić do zainicjowania postępowania w sprawie zmiany granic gmin.

W ocenie wnioskodawców oznacza to, że Rada Miasta Opola nie podjęła, do chwili obecnej, uchwały, w której objęłaby swoją wiedzę oraz wolą wszystkie te elementy oraz dokumenty wniosku o zmianę granic gmin, wskazane w art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. oraz przez § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2001 r.

Wnioskodawcy uznali, że sporządzenie i złożenie przez Prezydenta Miasta Opola 31 marca 2016 r. pisma (wniosku) o zmianę granic gmin, doprowadziło do naruszenia wyłącznej właściwości Rady Miasta Opola, wynikającej z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 u.s.g. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia z 2001 r., jednoznacznie wskazują bowiem, że w trybie wnioskowym postępowanie w sprawie zmiany granic gmin musi być bezwzględnie zainicjowane wnioskiem złożonym przez zainteresowaną radę gminy, a nie wnioskiem złożonym przez jakiegokolwiek inny organ lub podmiot.

Zdaniem wnioskodawców Rada Ministrów wydając rozporządzenie z 2016 r. nie przeprowadziła w sposób prawidłowy analizy argumentów, które miałyby przemawiać za zmianą granic Miasta Opola. Rola Rady Ministrów została w tym zakresie ograniczona do bezkrytycznego przyjęcia stanowiska Prezydenta Opola, z całkowitym pominięciem argumentów prezentowanych w całym procesie przez zainteresowane gminy, których kosztem dokonuje się ta zmiana, o czym świadczy brak merytorycznego odniesienia się do tychże argumentów. Wnioskodawcy zwrócili też uwagę, że decyzję w sprawie zmiany granic gmin Rada Ministrów podjęła bez poddania tej kwestii pogłębionej analizie oraz szerokiej dyskusji zainteresowanych środowisk rządowych i samorządowych, całkowicie pomijając przy tym stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

2. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 2016 r., wnioski Rady Powiatu Opolskiego – sygn. U 2/16, Rady Gminy Komprachcice – sygn. U 3/16, Rady Gminy Dobrzeń Wielki – sygn. U 4/16, wniosku Rady Gminy Dąbrowa – sygn. U 5/16 oraz Rady Miejskiej w Prószkowie – sygn. U 6/16, z uwagi na tożsamość przedmiotu zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą akt U 2/16. O wszczęciu postępowania oraz połączeniu spraw zawiadomiono Rzecznika Praw Obywatelskich.

3. W piśmie z 23 listopada 2016 r. przewodniczący składu orzekającego w sprawie o sygn. U 2/16, na podstawie art. 39 pkt 3 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK), wezwał wnioskodawców do wskazania – w terminie 3 dni od daty otrzymania niniejszego pisma – podstawy prawnej żądania wydania postanowienia tymczasowego.

4. W piśmie z 28 listopada 2016 r. wnioskodawcy wskazali, że podstawę prawną wniosku procesowego o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego o zabezpieczeniu wniosków stanowi art. 755 § 1 i art. 730<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w związku z art. 21 ustawy o TK oraz w związku z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

5. W piśmie z 30 listopada 2016 r. Rada Ministrów wniosła o przedłużenie do 22 stycznia 2017 r. terminu na przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

5.1. W odpowiedzi na wniosek, przewodniczący składu orzekającego, w piśmie z 1 grudnia 2016 r., zwrócił uwagę na okoliczność, że przedstawione wnioski zawierają tę samą treść zaskarżenia, że rozporządzenie z 2016 r. zgodnie z § 6 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. oraz że rozporządzenie to, jako pochodzące od prawodawcy, którym jest Rada Ministrów jest w całości jej znane i odmówił uwzględnienia wniosku.

5.2. W piśmie z 2 grudnia 2016 r. Rada Ministrów poinformowała, że stanowisko w sprawie przedstawi w najkrótszym możliwym terminie.

6. W piśmie z 2 grudnia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniu w sprawie z połączonych wniosków i przedstawił swoje stanowisko. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich § 1 pkt 2 lit. a, b, c i d rozporządzenia z 2016 r. jest niezgodny z art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 2 i art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g., a przez to także niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

7. Do dnia wydania niniejszego postanowienia nie wpłynęły stanowiska Prokuratora Generalnego oraz Rady Ministrów.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sprawa rozpatrywana przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczyła połączonych wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które zakwestionowały zgodność odpowiednio § 1 pkt 2 lit. a, b, c, d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz. U. poz. 1134; dalej: rozporządzenie z 2016 r.) z:

1) art. 7, art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.; dalej: u.s.g.);

2) art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 u.s.g.;

3) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;

4) art. 32 ust. 2 w związku z art. 35 Konstytucji oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 573, ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

2. W ocenie wnioskodawców, kwestionowana jednostka redakcyjna rozporządzenia z 2016 r.:

1) została ustanowiona z naruszeniem ustawowego trybu jej wydania;

2) została wydana pomimo braku istnienia uzasadnionego publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin; skutkiem tego jest zmiana granic powiatu opolskiego (dalej także: powiat) z naruszeniem stabilizacji stosunków społeczno-terytorialnych; to prowadzi do pogorszenia warunków działania powiatu, ograniczenia zdolności do wykonywania przez niego zadań publicznych, pozbawienia powiatu wystarczających zasobów finansowych, którymi może swobodnie dysponować w ramach wykonywania zadań publicznych; naruszenia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, naruszenia jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny terytorium miasta na prawach powiatu Opole oraz powiatu opolskiego;

3) została wydana bez uwzględnienia jednakowej miary względem każdej z gmin, w odniesieniu do której planowana była zmiana granic administracyjnych, wskutek czego w wypadku niektórych z gmin te same argumenty (wynik konsultacji społecznych, utrata znaczącej części dochodów własnych), decydowały o zasadności odmowy dokonania zmiany granic, a w odniesieniu do pozostałych, w tym gmin należących do powiatu opolskiego, nie miały jakiegokolwiek znaczenia;

4) stanowi przejaw dyskryminacji mniejszości niemieckiej, gdyż prowadzi do zmiany proporcji narodowościowych na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką oraz ograniczenia przysługujących jej praw i wolności, a także do jej asymilacji wbrew jej woli.

3. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.g. 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.

Ustęp 2 art. 4 u.s.g. stanowi, że: „Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy”.

Z uzasadnienia projektu do rozporządzenia z 2016 r. wynika, że jest ono wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 u.s.g. Inspiracją wydania § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. była niewątpliwie inicjatywa jednostki samorządu terytorialnego. Świadczą o tym informacje przedstawione w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, które zawierają argumenty przemawiające za dokonaniem określonych zmian.

Jednocześnie w samej treści rozporządzenia z 2016 r. jako podstawę prawną jego wydania wskazano art. 4 ust. 1 u.s.g. bez odniesienia się do ust. 2 tego przepisu. To mogłoby wskazywać, że istotnie inspiracją wydania aktu były określone postulaty czy wnioski jednostek samorządu terytorialnego, ale Rada Ministrów wydała rozporządzenie w ramach kompetencji przyznanej jej w art. 4 ust. 1 u.s.g., co ma znaczenie przy ocenie legalności jej działań.

W wyroku z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92) Trybunał wskazał, że: „Podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Podział nie odpowiadający zmienionym warunkom staje się hamulcem rozwoju (por. K. Byjoch, J. Sulmierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, Wydawnictwa Prawnicze PWN, s. 22)”.

Niezależnie od tego dyskusyjna pozostaje kwestia dopuszczalności zbadania przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanego § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., w tym ocena słuszności działań Rady Ministrów w tym zakresie.

4. Trybunał Konstytucyjny jest świadomy tego, że rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były już przedmiotem jego oceny.

4.1. W pierwszych sprawach dotyczących przedmiotowego zagadnienia Trybunał co do zasady uznawał swoją kognicję do badania rozporządzeń w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego i stwierdzał, że: „Nie ulega wątpliwości, iż właściwość orzecznicza Trybunału wiąże się z kontrolą konstytucyjności, bądź także legalności aktów stanowienia prawa. Pojęcie «przepisy prawa», jakim operuje ustrojodawca w art. 188 pkt 3 konstytucji, obejmuje swoim zakresem wszystkie akty stanowione przez centralne organy państwowe, które zakwalifikować można jako źródła prawa, a więc ustanawiające dla określonych kategorii adresatów wzorce pewnych zachowań (nakazanych, zakazanych). W tym znaczeniu zwrot «przepisy prawa» koresponduje z terminem «źródła prawa», zastosowanym w tytule rozdziału III konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że zamieszczenie zakwestionowanych przez rady gmin przepisów w rozporządzeniu Rady Ministrów nie może być uznane za okoliczność nie mającą żadnego znaczenia dla oceny ich treści, właśnie z punktu widzenia «normatywności». Nie jest to oczywiście okoliczność przesądzająca, wszak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że dla oceny charakteru danego aktu decydujące znaczenie winna mieć analiza jego treści, nie zaś wyłącznie forma prawna. Tym niemniej uznać można, że przyjęciu w przepisie upoważniającym w ustawie o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1) formy rozporządzenia Rady Ministrów dla unormowania materii dotyczących tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz, towarzyszyła pełna świadomość ustawodawcy wyboru formy prawnej «typowej» dla wyrażania unormowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Trzeba w tym zakresie odwołać się również do konsekwencji, jakie dla oceny charakteru prawnego rozporządzenia miało uwzględnienie tej formy aktu prawnego w wyliczeniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zawartym w art. 87 ust. 1 konstytucji. Jedną z tych konsekwencji jest konieczność traktowania rozporządzenia w sposób jednolity, jako formy aktu prawotwórczego, ustanawiającego wzorce zachowań dla określonych (nie ograniczonych jedynie do jednostek podległych organizacyjnie temu kto rozporządzenie wydaje) kategorii adresatów. Dobór takiej formy prawnej przez ustawodawcę może być więc potraktowany jako swoiste domniemanie takiego właśnie charakteru zawartych w rozporządzeniu postanowień.

W świetle dominującego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego «materialnego» podejścia do problemu definiowania aktów normatywnych, przesądzającego znaczenia nabiera jednak analiza treści zakwestionowanych we wnioskach rad gmin postanowień rozporządzenia Rady Ministrów. Nie ulega wątpliwości, że sposób sformułowania treści zaskarżonych przepisów rozporządzenia utrudnia jednoznaczne wyodrębnienie takich ich części, które odpowiadałyby tradycyjnym elementom normy prawnej, tzn. hipotezy (określenie adresata i okoliczności zastosowania) oraz dyspozycji (określenie wzoru powinnego zachowania). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do cechy generalności, w pełni uzasad-

nione jest przyjęcie, że adresatem regulacji § 5 pkt 2 jak i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie jest indywidualnie wskazany podmiot, ale ich różne kategorie. Trzeba bowiem podkreślić, iż adresatem zakwestionowanych przepisów nie mogą być jedynie organy państwa powołane do technicznego wprowadzenia w życie uregulowania przewidującego przypisanie określonych obszarów do konkretnych gmin. Za adresatów przepisów § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów winny być uznane wszystkie podmioty prawa (a więc zarówno mieszkańcy przedmiotowych wsi, jak i wszelkie organy i instytucje publiczne), które w zakresie swoich działań (faktycznych czy prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danej wsi do określonej gminy. Trzeba podkreślić, iż niejednoznaczny sposób określenia adresata normy prawnej nie może być przesądzający o odmowie przyznania jej generalnego charakteru. Wskazać w tym miejscu można pogląd J. Wróblewskiego, dla którego nawet wyraźne zastosowanie przez prawodawcę nazwy jednostkowej nie przesądza jeszcze indywidualnego charakteru normy, której adresat jest w ten właśnie sposób opisany (por. J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Seria I, Prawo, Zeszyt 23, s. 6). Autor ten wskazuje również na zachodzącą w pewnych przypadkach konieczność dekodowania adresata danej normy z opisu przedmiotu jej unormowania, a więc właśnie z zakresu zachowań, których będzie ona dotyczyć, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W odniesieniu do problemu oceny abstrakcyjnego charakteru regulacji zakwestionowanych przez rady gmin, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także i pod względem sposobu opisanego powinnego zachowania zaskarżone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów spełniają «materialne» kryterium normatywności. Normatywnej treści zakwestionowanych przepisów nie sposób bowiem ograniczać wyłącznie do samego jedynie «technicznego» wyznaczenia nowych granic gmin. Normy wyrażone w § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie «spełniają się» wyłącznie jednorazowym ich wykonaniem. Zawarte w nich unormowania stanowiąc będą w przyszłości część składową podstawy normatywnej (treściowej, proceduralnej, kompetencyjnej) dla podejmowania konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym i konkretnym. Kierując się formułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazaniem, iż o abstrakcyjności danej normy świadczy to, iż nie «konsumuje» się ona wskutek jednorazowego jej wykonania, należy uznać, że w przypadku zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów do takiego skutku nie dochodzi. Istotnie, przepisy te nie będą już rodziły powinności ponownej ich «technicznej» realizacji, ale jednak nie utracą one swojej normatywnej aktualności, determinując treść rozstrzygnięć podejmowanych w przyszłości także na ich podstawie. Przesądzać będą przede wszystkim o właściwości organów dokonujących aktów stosowania prawa w konkretnych sprawach należących do zakresu zadań «nowych» gmin. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy więc przyjąć, że zakwestionowane normy rodzą w określonych okolicznościach nakaz określonego typu postępowania, wprowadzając nie samoistnie i samodzielnie w oderwaniu od innych unormowań, ale współkształtując treść przyszłych aktów stosowania prawa” (wyrok z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293).

Wyżej wskazane stanowisko zostało powtórzone w wyroku z 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 247). Ponadto Trybunał wskazał, że: „Ustalenie nowych granic gminy jest czynnością faktyczną polegającą na naniesieniu odpowiednich zmian na mapach a w razie potrzeby odwzorowania ich w terenie. Realizacja tych czynności nie jest możliwa jedynie na podstawie przybliżonych danych takich jak podanie obszaru przemieszczenia bądź jego orientacyjnej lokalizacji. Dla dokonania odpowiednich czynności geodezyjnych i kartograficznych związanych z przemieszczeniem gruntów pomiędzy gminami a w dalszej konsekwencji ustalenia granic między tymi gminami konieczna jest odpowiednia podstawa prawna, którą w kontekście delegacji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi odpowiednie rozporządzenie Rady Ministrów. Mimo, że aktualnie obowią-

zujące przepisy prawne, w tym ustawa o samorządzie gminnym, przewidują odpowiednie uczestnictwo w procedurze zmian granic gmin odpowiednich organów samorządu terytorialnego oraz stosownych konsultacji z mieszkańcami (...) z Rady Ministrów nie został zdjęty wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obowiązek ustalenia granic gmin. Ustawodawca mając na uwadze okoliczność, że zmiana granic dokonuje się często w warunkach sporu, słusznie nie przekazywał prawa do ostatecznego ustalenia granic organom samorządu terytorialnego. Nie oznacza to oczywiście – co zresztą wynika z ustawy o samorządzie gminnym – że organy zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańcy nie uczestniczą w samej procedurze zmiany granic”.

Trybunał podkreślał też, że „(...) w szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji konstytucja – ustawa, ale obejmuje także stosunek ustawa – akt podustawowy. W konsekwencji badanie legalności obejmować może także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych”.

Rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były również przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego w wyrokach z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01 (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23); 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85); 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03 (OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54); 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80); 5 grudnia 2006 r., sygn. U 2/06, (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 168).

W wyroku z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, Trybunał oceniając rozporządzenie w sprawie ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia zaznaczył, że akt ten nosi znamiona konkretności. Stwierdził, że: „(...) rozporządzenia, o których mowa w art. 4 [u.s.g.] są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. Materia rozstrzygnięć powoduje, iż wytyczne treściowe do wydawania rozporządzeń mają charakter raczej kierunkowy, tzn. «naprowadzający» niejako na ochronę pewnych dóbr przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic”.

Trybunał podkreślił także, że: „(...) materia zmiany granic gmin, będąca przedmiotem zaskarżonych przepisów, dotyczy rozstrzygnięcia spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, jednakże przybierających postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów. Choć rozstrzygnięcie to odnosi się do zmiany granic imiennie określonej gminy lub gmin, to koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców. Jest przy tym nieuchronnie konfliktogenne. Stąd też zarówno wymagania co do sposobu i trybu, w jakim dochodzi do dokonania owych zmian, jak i kierunkowa treść wytycznych do wydania takich rozporządzeń ma istotne znaczenie ustrojowe” (wyrok z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, zob. podobnie w wyroku z 5 grudnia 2006 r., sygn. U 2/06).

4.2. Mimo wydania przez Trybunał Konstytucyjny kilku orzeczeń merytorycznych dotyczących kontroli rozporządzeń w sprawie ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, w uzasadnieniach wyroków TK, a także w stanowiskach uczestników postępowania podnoszone były wątpliwości co do charakteru tych aktów, a przez to co do możliwości ich badania przez Trybunał.

W uzasadnieniu do sprawy o sygn. U 3/00 Prokurator Generalny wskazał, że sprawa ta winna podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Analiza treści zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów skłania bowiem do stwierdzenia, iż nie mają one charakteru normatywnego, stanowiąc jedynie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy. Zdaniem



Prokuratora Generalnego brak jest w kwestionowanym rozporządzeniu przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Chociaż więc uregulowanie problematyki granic gmin przybrało formę prawną rozporządzenia, to jednak okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że zaskarżone przepisy nie ustanawiają norm prawnych, tym samym zaś – nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny odszedł od tezy o dopuszczalności badania rozporządzeń w sprawie ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w wydanym w pełnym składzie wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47). W orzeczeniu tym wyjaśnił, że: „Rozporządzenia dokonujące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego kwestionowane w niniejszej sprawie mają szczególny charakter. W odniesieniu do tych rozporządzeń ocena konstytucyjności łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (zob. wyrok z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23). Niezbędne jest zatem zachowanie w tej mierze koniecznej powściągliwości sędziowskiej. Mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określanymi w doktrynie jako «rozporządzenia» różniące się od rozporządzeń «klasycznych», przewidzianych w art. 87 i art. 92 Konstytucji. Owe «rozporządzenia», stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń «klasycznych» tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej (zob. 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.). Zараzem jednak rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa(...).

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie – pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Konieczne jest zatem umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów wobec kwestionowanych rozporządzeń dokonujących zmian w podziale terytorialnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku”.

Pogląd ten został podtrzymany w postanowieniu z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152).

5. Trybunał w obecnym składzie podziela stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 37/06 wydanym w pełnym składzie. 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. W szczególności ma to znaczenie w kontekście treści art. 188 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Wprawdzie w uzasadnieniu postanowienia z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1) Trybunał wskazał, że: „w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych:

1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję (np. ustawy i rozporządzenia, ale już nie uchwały i zarządzenia, które mogą być formą służącą zarówno stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu); treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, czy też utworzenie organu władzy publicznej),

2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne, z zastrzeżeniem, że współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechę abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako «przepisy prawa».

W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej mamy do czynienia ze spełnieniem obu wymienionych kryteriów”.

Z powyższego nie wynika jednak uprawnienie do rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny każdego rozporządzenia w ramach hierarchicznej zgodności prawa. Jeżeli w art. 188 Konstytucji określającym kognicję Trybunału do orzekania w sprawach zgodności określonych aktów z aktami wyższego stopnia nie wymieniono *expressis verbis* rozporządzeń, to należy przyjąć, że dopuszczalność kontroli rozporządzenia będzie możliwa jedynie po spełnieniu przez ten akt kryterium materialnego, czyli wtedy, gdy będzie on zawierał „przepisy prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Swoiste domniemanie normatywności rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego wskazane w uzasadnieniu postanowienia o sygn. U 8/15 nie ma charakteru bezwzględneho. 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.

Badając kognicję do rozpoznania aktu wskazanego w art. 188 pkt 3 Konstytucji, Trybunał zawsze musi przesądzić, czy dotyczy on „przepisów prawa” wydanych przez centralny organ państwowy.

Odnosząc powyższe uwagi do rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, a zatem także do kwestionowanego § 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 37/06 oraz postanowieniu o sygn. U 9/07, że ocena poprawności, słuszności czy trafności konkretnych

decyzji o zmianie granic samorządowych jednostek terytorialnych wymaga – przede wszystkim – uwzględnienia okoliczności faktycznych. Ocena zgodności przeprowadzona z perspektywy hierarchicznej struktury systemu norm, w niewielkim zakresie – poza oceną trybu dokonania zmian – dotyczyć może treści konkretnych postanowień o zmianie granic, zawartych w kwestionowanym rozporządzeniu czy w innych rozporządzeniach tego samego typu. Z tego powodu konieczne staje się umorzenie postępowania w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.