



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 4 lutego 2019 r.

Pozycja 31

POSTANOWIENIE

z dnia 5 czerwca 2018 r.

Sygn. akt Tw 4/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miejskiej w Alwerni o zbadanie zgodności:

§ 1 pkt 1 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. z 2016 r. poz. 1134) z art. 4 ust. 1 i 2, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) oraz z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

13 marca 2017 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Miejskiej w Alwerni o zbadanie zgodności § 1 punkt 1 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. z 2016 r. poz. 1134) z art. 4 ust. 1 i 2, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) oraz z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny zarządzeniem z 6 kwietnia 2017 r. wezwał wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez nadesłanie: odpisu oraz czterech kopii uchwały, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyraził wolę wszczęcia postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wyznaczył zakres zaskarżenia (przedmiot i wzorce kontroli), odpisu oraz czterech kopii dowodów, które zostały powołane w treści wniosku tj. uchwały Rady Gminy Spytkowice z 30 marca 2016 r. nr XVI/115/16, pisma Gminy Spytkowice do Gminy Alwernia z 11 marca 2016 r. nr RGG i OŚ.0110.13.2016.SŚ, uchwały Rady Gminy Spytkowice z 30 marca 2016 r. nr XVI/114/16, wypisu i odpisu z ewidencji gruntów dla działki 1092, pisma podsekretarza stanu z 13 lipca 2016 r. oraz czterech kopii wniosku.

W piśmie do Trybunału Konstytucyjnego, nadanym 14 kwietnia 2017 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), wniosek złożony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał – w składzie jednego sędziego – bada, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji), czy spełnia wymagania formalne oraz czy kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 48 ust. 1 pkt 1 i art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p. TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. W rozpatrywanej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Rada Miejska w Alwerni. Wnioskodawca dołączył do wniosku uchwałę nr II/10/2017 z 16 lutego 2017 roku.

Trybunał ustalił, że uchwała Rady Miejskiej w Alwerni została podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) i wyraża wolę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (§ 1). Uchwała określa ponadto przedmiot i wzorce kontroli (§ 1), które są tożsame z zakresem zaskarżenia wyznaczonym w złożonym wniosku. Uchwała wskazuje także Przewodniczącego Rady Miejskiej jako organ upoważniony do reprezentowania Rady w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (§ 2).

W związku z powyższym, Trybunał stwierdza, że wniosek o zbadanie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji).

3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jeżeli kwestionowany przez nie akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Co istotne, art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK wymaga, aby wnioskodawca, powołując przepis prawa lub statutu, uzasadnił to, że kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

Wykonując powyższy przepis, wnioskodawca wskazał art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.), a także art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji w zw. z art. 33 ust. 3 u.o.t.p. TK. W powyższym przypadku, z samej treści zaskarżonego przepisu wynika, że jednym z jego adresatów jest jednostka samorządu terytorialnego, której organem stanowiącym jest wnioskodawca. Nie ulega zatem wątpliwości, iż zaskarżony przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotu inicjującego postępowanie przed TK.

4. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis nie ma charakteru normatywnego, stanowiąc jedynie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy (postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16, OTK ZU nr 4/A/2017).

Trybunał w obecnym składzie podziela stanowisko zajęte w sprawie o sygn. K 37/06 (wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47). W ww. wyroku Trybunał stwierdził m.in., że rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorzą-

du 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 oznacza, 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 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. akt U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1), Trybunał wskazał, że w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych:

– formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – są kwalifikowane przez Konstytucję jako źródła prawa (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 zaś w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, lecz także wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, czy też utworzenie organu władzy publicznej),

– 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, lecz także 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 Konstytucyjnego 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 bezwzględne. 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 (wyroki TK z: 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 131).

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 granic lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego, a zatem także do kwestionowanego § 1 pkt 1 rozporządzenia RM z lipca 2016 r., Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 37/06 oraz w sprawie o sygn. U 9/07 (postanowienie TK z 5 listopada 2009 r., OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152), 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 Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w niniejszej sprawie.

5. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że złożony wniosek dotyczy przepisu niemającego charakteru normatywnego (art. 47 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p. TK) i w związku z powyższym, postanawia jak w sentencji.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK na postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu, wnioskodawcy przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.