



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 lipca 2019 r.

Pozycja 33

## POSTANOWIENIE z dnia 12 czerwca 2019 r. Sygn. akt S 1/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Mariusz Muszyński – sprawozdawca  
Piotr Pszczółkowski,

w związku z postanowieniem z 12 czerwca 2019 r. (sygn. akt U 1/19),

p o s t a n a w i a:

**w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonym systemowym uchybieniu prawa polegającym na tym, że art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) przewidując formę rozporządzenia Rady Ministrów jako sposobu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, uniemożliwia dokonanie jakiegokolwiek kontroli takich czynności.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

1. W postanowieniu z 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z wniosku Rady Gminy Stare Miasto o zbadanie zgodności z Konstytucją i przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej: ustawa o samorządzie gminnym), dotyczącymi podziału i zmiany granic gmin, § 2 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. poz. 1427) w zakresie zmiany granicy pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Konin.

2. Trybunał, kontynuując linię orzeczniczą wyznaczoną w uzasadnieniu wyroku pełnego składu z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47), a potwierdzoną w kolejnych orzeczeniach (zob. postanowienia TK z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152 i 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4), ustalił, że „Rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu tery-

torialnego 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 podmiotów prawa, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym” (postanowienie z 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19). W ten sposób przesądził brak swojej kognicji do kontroli rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem rozporządzeń, na podstawie których Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

3. Pomimo umorzenia postępowania w sprawie o sygn. U 1/19 Trybunał Konstytucyjny potwierdził wątpliwości wyrażone już w uzasadnieniu wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, oraz w postanowieniach z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07, i 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 153) co do uregulowanego w ustawie o samorządzie gminnym mechanizmu łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin. Brak możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym należy ocenić jako naruszający uprawnienia gmin i tworzących je wspólnot mieszkańców. Świadczy to o systemowym uchybieniu w prawie, które wymaga rozważenia interwencji prawodawczej na poziomie ustawowym. Wskazany problem zauważają także inne organy władzy publicznej (zob. np. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 czerwca 2016 r., nr V.604.31.2015.PM do Prezesa Rady Ministrów).

4. W szczególności wątpliwość budzi forma łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gminy, za pomocą aktu, którym jest rozporządzenie Rady Ministrów. Z mocy Konstytucji, akt o nazwie „rozporządzenie” należy bowiem do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o czym stanowią art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji. Tymczasem sporne rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym zawierają postanowienia mające 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. Jednocześnie ustawowy wymóg nadania aktom w sprawie łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin formy rozporządzenia Rady Ministrów powoduje, że ze względu na tę formę nie mogą zostać poddane kontroli legalności sądów administracyjnych.

Ponadto należy podkreślić, że uregulowanie w formie 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) szczegółowego trybu postępowania w zakresie objętym tym aktem uniemożliwia kontrolę hierarchicznej zgodności rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w konkretnych sprawach z wymogami wynikającymi z tego rozporządzenia ze względu na formalną równorzędność obu wskazanych aktów prawnych.

Wskazane okoliczności powodują łącznie, że rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin są wyjęte spod kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny i spod sądowoadministracyjnej kontroli legalności aktów i decyzji administracyjnych.

Usunięcie wyżej wskazanych wadliwości wymaga podjęcia stosownych działań prawodawczych i systemowego uregulowania mechanizmu łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, by czynności Rady Ministrów dotyczące tych materii były poddane kontroli zwłaszcza co do ich legalności.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.