



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2020 r.

Pozycja 38

POSTANOWIENIE

z dnia 15 lipca 2020 r.

Sygn. akt U 5/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Wojciech Sych
Michał Warciański – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2020 r., połączonych wniosków Rady Gminy Chełmiec o zbadanie zgodności:

- 1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. 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. poz. 2493) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia:
 - z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania,
 - z art. 4a ust. 1 ustawy powołanej w tiret pierwszym, przez to, że zostało wydane bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec, których rozporządzenie to dotyczyło,
- 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. 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. poz. 2463) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia:
 - z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania,
 - z art. 4a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez to, że zostało wydane bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec, których rozporządzenie to dotyczyło,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 26 stycznia 2018 r. Rada Gminy Chełmiec (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. 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. poz. 2493, dalej: rozporządzenie zmieniające z 2017 r.) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia z:

1) art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.; dalej: u.s.g.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania,

2) art. 4a ust. 1 u.s.g., przez to, że zostało wydane bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec, których rozporządzenie to dotyczyło.

W piśmie z 25 stycznia 2019 r. wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. 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. poz. 2463; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2018 r.) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia z:

1) art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.; dalej u.s.g.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania,

2) art. 4a ust. 1 u.s.g., przez to, że zostało wydane bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec, których rozporządzenie to dotyczyło.

1.1. Powyższe wnioski dotyczą dwóch rozporządzeń zmieniających (z 2017 r. i 2018 r.) rozporządzenie 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie nadania statusu miasta). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem § 3 pkt 3 tego rozporządzenia, miejscowości Chełmiec w gminie Chełmiec, w powiecie nowosądeckim, w województwie małopolskim, nadaje się status miasta z dniem 1 stycznia 2018 r. Rozporządzenie zmieniające z 2017 r. składa się z dwóch paragrafów i dotyczy wyłącznie miejscowości Chełmiec. Wprowadzane zmiany sprowadzają się do przesunięcia daty nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec z pierwotnej daty 1 stycznia 2018 r. na dzień 1 stycznia 2019 r. Rozporządzenie zmieniające z 2018 r. ma analogiczną strukturę i odnosi się również wyłącznie do miejscowości Chełmiec; zmienia ono tylko datę nadania statusu miasta na dzień 1 stycznia 2020 r.

1.2. Wnioskodawca zarzuca rozporządzeniom zmieniającym z 2017 i 2018 r., że zostały wydane z naruszeniem trybu wymaganego prawem. Naruszenie to polegało na zaniechaniu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek, których te rozporządzenia dotyczyły, jak również na niezasięgnięciu opinii Rady Gminy Chełmiec. Tak zarysowany problem konstytucyjny dotyczy trybu wydania rozporządzeń zmieniających jako całości. Rozporządzenia zmieniające derogowały rozporządzenie o nadaniu statusu miasta miejscowości Chełmiec, które miało wejść w życie 1 stycznia 2018 r. Tym samym, Rada Ministrów spowodowała, że nie dokonano zmiany w systemie podziału terytorialnego.

Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawca uczynił w całości kwestionowane akty normatywne. Stawiane zarzuty dotyczą bowiem trybu ich wydania, a nie treści poszczególnych przepisów. Dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją całego kwestionowanego aktu normatywnego, jeżeli postawione przez wnioskodawcę zarzuty dotyczą trybu jego wydania albo kompetencji do jego wydania, jest zdaniem wnioskodawcy utrwalona w orzecznictwie Trybunału. Jeśli rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem trybu określonego w przepisach Konstytucji i ustawy, powoduje to jego niezgodność z Konstytucją w całości.

Gdyby jednak Trybunał uznał, że w ramach niniejszego postępowania dopuszczalna jest kontrola tylko poszczególnych przepisów rozporządzeń zmieniających, wnioskodawca zakwestionował również odpowiednio § 1 i § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2017 i z 2018 r., odnosząc do tych przepisów wszystkie argumenty mające przemawiać za niezgodnością w całości z Konstytucją oraz z art. 4a ust. 1 u.s.g. kwestionowanych rozporządzeń zmieniających.

Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2017 r. (sygn. U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46), wnioskodawca podniósł, że rozporządzenia uchylające i zmieniające, pomimo specyficznego charakteru, istnieją w systemie prawa. Nie można zatem uznać, że zostały skonsumowane i utraciły moc obowiązującą. Z tego względu podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. W ocenie wnioskodawcy, nie został dochowany tryb wydania zaskarżonych rozporządzeń, co stanowi naruszenie art. 4a ust. 1 u.s.g. Koniecznym warunkiem wydania rozporządzenia w sprawie nadania statusu miasta jest wcześniejsze zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzenie przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Okoliczność, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru, nie oznacza, że mają fakultatywny charakter. Ich przeprowadzenie jest obligatoryjne i stanowi przesłankę decyzji dotyczących nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jej granic. Oddziałują one kierunkowo na opinię właściwych rad. Negatywny wynik konsultacji powoduje konieczność szczególnego uzasadnienia dokonywanych zmian.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału, wnioskodawca stwierdził, że art. 4a u.s.g. jest jasny i precyzyjny, a wymóg przeprowadzenia konsultacji oraz zasięgnięcia opinii rady gminy w nim przewidziany ma swoje konstytucyjne uzasadnienie.

Kwestionowane rozporządzenia zmieniające zostały wydane przez Radę Ministrów z pominięciem procedury przewidzianej w art. 4a ust. 1 u.s.g. Konsultacje z mieszkańcami zostały przeprowadzone jedynie przed wydaniem rozporządzenia w sprawie nadania statusu miasta. Nie można jednak uznać, że konsultacje te mogły znaleźć zastosowanie do rozporządzeń zmieniających. Z art. 4a ust. 1 u.s.g. wynika bowiem, że każda zmiana decyzji dotycząca nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic wymaga zasięgnięcia osobnej opinii właściwej rady gminy oraz przeprowadzenia osobnych konsultacji z mieszkańcami. Na poparcie swoich zarzutów, wnioskodawca przytoczył obszernie fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału w sprawie o sygn. U 3/17.

1.4. Zdaniem wnioskodawcy, okoliczność, że kwestionowane rozporządzenia zmieniające zostały wydane przez Radę Ministrów w sposób niezgodny z przepisami rangi ustawowej, stanowi jednocześnie naruszenie zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji. Dzieje się tak każdorazowo w przypadku naruszenia przez organy władzy publicznej obowiązujących je zakazów i nakazów. W szczególności odnosi się to do sytuacji podjęcia decyzji władzowej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach.

W ocenie wnioskodawcy, Rada Ministrów, wydając kwestionowane rozporządzenia zmieniające, całkowicie zignorowała regulację zawartą w art. 4a ust. 1 u.s.g. Tymczasem

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. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone rozporządzenia są zatem niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Wnioskodawca podkreślił, że nie kwestionuje merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozporządzeń i nie ocenia zasadności polityki Rady Ministrów w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym. Z uwagi na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, wnioskodawca nie formułuje zarzutów dotyczących treści przepisów zmieniających. Ocenie podlega zatem tylko sposób wydania rozporządzeń zmieniających.

2. W piśmie z 20 listopada 2019 r. Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie 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 (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Rada Ministrów przedstawiła jednak także stanowisko merytoryczne. Zdaniem Rady Ministrów, § 3a, § 4a i § 7 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania statusu miasta nie są niezgodne z art. 4a ust. 1 u.s.g. w związku z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji. Jednocześnie Rada Ministrów wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Uzasadniając stanowisko za umorzeniem postępowania w całości, Rada Ministrów wskazała dwie samodzielne przesłanki.

Po pierwsze, w ocenie Rady Ministrów kontrola zgodności z Konstytucją zaskarżonych rozporządzeń jest poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Powołując się na wykładnię art. 188 pkt 3 Konstytucji, Rada Ministrów doszła do wniosku, że dla dopuszczalności kontroli przepisów rozporządzeń przez Trybunał Konstytucyjny nie jest wystarczające kryterium formalne. Zdaniem Rady Ministrów, rozporządzenie, wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia i w celu wykonania ustawy, nie może być badane przez Trybunał, jeżeli nie zawiera norm prawnych o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał są normy prawne, czyli wypowiedzi o charakterze dyrektywalnym, mające ogólny i abstrakcyjny charakter.

W ocenie Rady Ministrów, normatywność przepisu zmieniającego jest odzwierciedleniem normatywnego charakteru przepisu zmienianego oraz przepisu ukształtowanego w wyniku dokonanej zmiany. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Rada Ministrów stwierdziła, że przepisy dotyczące nadania miejscowości statusu miasta oraz ustalenia jego granic nie wyrażają reguł o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Adresat tych przepisów jest indywidualizowany, a sama zmiana statusu miejscowości stanowi jednorazową konkretną czynność konwencjonalną. Przepisy kształtujące status określonej miejscowości są bardziej zbliżone do decyzji administracyjnych i noszą znamiona aktów stosowania prawa. Ponadto, w ocenie Rady Ministrów, zakwestionowanie trybu przyjęcia określonych przepisów nie kreuje automatycznie ich normatywnego charakteru. Jeżeli zatem badanie przepisów zaskarżonych rozporządzeń nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego ze względu na brak ich normatywnego charakteru, to nie jest dopuszczalne również merytoryczne rozpoznanie zarzutów dotyczących trybu ich przyjęcia.

Po drugie, zdaniem Rady Ministrów, wnioskodawca nie przedstawił adekwatnego uzasadnienia postawionych zarzutów. Rada Ministrów przypomniała, że obowiązkiem wnioskodawcy jest wyczerpujące omówienie przedmiotu i wzorców kontroli, a także precyzyjne wskazanie problemu konstytucyjnego z powołaniem wszelkich okoliczności i argumentów, potwierdzających słuszność stawianych zarzutów. W ocenie Rady Ministrów, wnioskodawca

nie wykazał, za pomocą jakich metod wykładni i sposobów rozumowania prawniczego wywiódł z przepisów normę nakazującą zasięgnięcie opinii rady gminy, poprzedzonej przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, przy dokonywaniu nowelizacji przepisów nadających miejscowości status miasta. Wnioskodawca stawia natomiast tezę o konieczności podjęcia przez Radę Ministrów określonych działań w toku procedury legislacyjnej. Jednocześnie postawiona teza identyfikuje jedyny wzorzec kontroli w tej sprawie.

Zdaniem Rady Ministrów, argumentu uzasadniającego istnienie obowiązku konsultacyjnego nie mogą stanowić fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie o sygn. U 3/17. Odmienne okoliczności faktyczne i prawne porównywanych spraw nie dają możliwości zastosowania nawet *per analogiam* argumentacji Trybunału. Wnioskodawca powołuje się w uzasadnieniu stawianych zarzutów na argumentację odnoszącą się do derogacji przepisów, a nie ich nowelizacji. Zaskarżone rozporządzenia dokonują wprawdzie uchylecia niektórych regulacji, ale jest to zabieg czysto techniczny, stanowiący integralny element nowelizacji, której celem jest zmiana terminu nadania miejscowości Chełmiec statusu miasta.

2.2. Uzasadniając stanowisko merytoryczne, Rada Ministrów w pierwszej kolejności zaznaczyła, że przedmiotem hierarchicznej kontroli przepisów wnioskodawca powinien uczynić § 3a, § 4a i § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie nadania statusu miasta. Akty prawne zmieniające treść obowiązujących przepisów są bowiem czynnościami o skutku jednorazowym. Z tego względu zakwestionowane rozporządzenia zmieniające uległy już skonsumowaniu i nie mogą być przedmiotem kontroli. Następnie, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Rada Ministrów doszła do przekonania, że wskazane przez wnioskodawcę konstytucyjne wzorce kontroli, wynikające z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy traktować pomocniczo, jako wzorce pochodne. Z tego względu wzorcem kontroli merytorycznej powinien być art. 4a ust. 1 u.s.g. w związku z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.

W ocenie Rady Ministrów, kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy z art. 4a ust. 1 u.s.g. wynika obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, w sytuacji zmiany rozporządzenia w sprawie nadania miejscowości statusu miasta, polegającej na przesunięciu w czasie zaistnienia tego skutku prawnego. Zdaniem Rady Ministrów, taki obowiązek nie wynika ani z językowej, ani z funkcjonalnej wykładni przepisów u.s.g. Nie został on wprost wskazany w ich treści, a ponadto celem konsultacji, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g., jest uzyskanie przez prawodawcę informacji o opiniach organów zainteresowanych gmin oraz mieszkańców, których podejmowana decyzja będzie dotyczyć. Nie ma zatem konieczności ich przeprowadzania w sytuacji, w której prawodawca dysponuje już opinią wspólnoty terytorialnej dotyczącą konkretnej zmiany. Przedmiotem opinii i konsultacji nie jest termin wprowadzenia planowanych zmian. Z powyższych względów, zdaniem Rady Ministrów, wnioskodawca, dokonując wadliwej wykładni art. 4a ust. 1 u.s.g., powołał nieadekwatny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów.

2.3. Rada Ministrów uznała za niezbędne i uzasadnione przywołanie okoliczności faktycznych związanych z dwukrotnym odroczeniem daty wejścia w życie przepisów o nadaniu miejscowości Chełmiec statusu miasta. Powyższe działania legislacyjne zostały podjęte ze względu na sygnalizowane wątpliwości dotyczące rzetelności konsultacji z mieszkańcami przeprowadzonymi w ramach toczącej się procedury. W wyniku skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Rady Gminy Chełmiec z 17 lipca 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany statusu miejscowości Chełmiec, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wydał 5 czerwca 2019 r. wyrok stwierdzający nieważność zaskarżonej uchwały w całości (sygn. akt III SA/Kr 248/19).

Rada Gminy Chełmiec 26 czerwca 2018 r. podjęła uchwałę, w której podtrzymała złożony do MSWiA w 2017 r. wniosek w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Nie przeprowadzono jednak ponownych konsultacji z mieszkańcami w tej sprawie.

3. W piśmie z 7 kwietnia 2020 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator uznał za nietrafne przekonanie wnioskodawcy o możliwości zastosowania w niniejszej sprawie argumentów wynikających z uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. U 3/17, które miałyby przemawiać za merytorycznym rozstrzygnięciem wniosków Rady Gminy Chełmiec.

Zdaniem Prokuratora, sprawy te nie wykazują podobieństwa. W sprawie o sygn. U 3/17 przedmiotem kontroli było rozporządzenie, w którym Rady Ministrów wycofała się definitywnie z wcześniejszej decyzji o utworzeniu nowych jednostek samorządu terytorialnego. Taka sytuacja nie zachodzi w przypadku nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Zakwestionowane rozporządzenia mają na celu jedynie przesunięcie w czasie dokonania tej zmiany. Nie dochodzi zatem do zmiany treści normatywnej rozporządzenia w sprawie nadania statusu miasta.

Ponadto jednostka samorządu terytorialnego, na podstawie art. 4b ust. 1 u.s.g. może wprawdzie domagać się zmiany statusu pozostającej w jej granicach miejscowości, jednakże nie ma podstawy prawnej występowania o dokonanie takiej zmiany w ściśle określonym terminie. Z art. 4 ust. 5 u.s.g. wynika jedynie, że zmiany, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., mają nastąpić z dniem 1 stycznia.

3.2. Zdaniem Prokuratora, rozporządzenia zmieniające z 2017 r. i 2018 r. nie mają samodzielnie charakteru normatywnego w zakresie objętym wnioskami. W wyniku wejścia ich w życie nie doszło do zmiany zawartości normatywnej rozporządzenia o nadaniu statusu miasta. Ich kontrola pozostaje zatem poza kognicją Trybunału.

Na marginesie Prokurator odniósł się do wykładni art. 4 ust. 1 oraz art. 4a ust. 1 u.s.g. dokonanej przez wnioskodawcę. Zdaniem Prokuratora, wnioskodawca błędnie przyjął, że konieczność zasięgnięcia opinii właściwej rady gminy i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami aktualizuje się każdorazowo przy jakiegokolwiek zmianie rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. Wniosek taki nie jest właściwy. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji występuje jedynie, gdy Rada Ministrów wykonuje kompetencje „nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic”, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g. W tej sprawie wymagania te zostały spełnione.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 6 grudnia 2019 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. Rada Gminy Chełmiec, dalej: wnioskodawca w piśmie z 26 stycznia 2018 r. wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją i ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713; dalej: u.s.g.) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. 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. poz. 2493; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2017 r.) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia. Następnie wnioskodawca w piśmie z 25 stycznia 2019 r. wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją i u.s.g. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. 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. poz. 2463; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2018 r.) oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia.

Postawione zarzuty, jak i wzorce kontroli, są w obu wnioskach identyczne. Wnioskodawca upatruje naruszenie Konstytucji oraz u.s.g. w przyjęciu przez Radę Ministrów zakwestionowanych rozporządzeń bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec. Ze względu na przedmiotową i podmiotową tożsamość wniosków, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą.

1.2. Wnioski inicjujące niniejsze postępowanie zostały wniesione przez Radę Gminy Chełmiec na podstawie odpowiednio uchwał z: 26 stycznia 2018 r. (wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego z 2017 r.) oraz 16 stycznia 2019 r. (wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego z 2018 r.). Uchwały zostały podjęte przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Określono w nich przedmiot i wzorce kontroli. Przedstawiono uzasadnienie sformułowanych zarzutów. Z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Zaskarżone rozporządzenia dotyczą nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec. Zgodnie z art. 4a ust. 1 u.s.g., wydanie rozporządzenia w sprawie nadania miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Zaskarżone rozporządzenia dotyczą zatem spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Chełmiec.

2. Przedmiot kontroli.

Jako przedmiot kontroli wnioskodawca wskazał dwa rozporządzenia zmieniające rozporządzenie 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie nadania statusu miasta). Rozporządzenie to m.in. nadawało status miasta miejscowości Chełmiec. Pierwotnie miało to nastąpić z dniem 1 stycznia 2018 r. (§ 3 pkt 3). Rozporządzenie zmieniające z 2017 r. dotyczy wyłącznie miejscowości Chełmiec i składa się z dwóch paragrafów. W pierwszym paragrafie została przesunięta data nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec na 1 stycznia 2019 r. W drugim paragrafie ustalono datę wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego z 2017 r. na 31 grudnia 2017 r.

Rozporządzenie zmieniające z 2018 r. ma taką samą strukturę. Składa się z dwóch paragrafów i odnosi się również wyłącznie do miejscowości Chełmiec. Zmienia ono datę nadania statusu miasta na 1 stycznia 2020 r. Rozporządzenie to weszło w życie 31 grudnia 2018 r.

Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał także poszczególne przepisy rozporządzeń zmieniających z 2017 r. i 2018 r. Niemniej zarzuty postawione w obu wnioskach dotyczą wskazanych w *petitum* rozporządzeń jako całości. Wnioskodawca stwierdza nawet, że wszystkie argumenty wskazane w całym uzasadnieniu wniosku (zarówno z 26 stycznia 2018 r., jak i z 25 stycznia 2019 r.), mające przemawiać za niezgodnością z Konstytucją i z u.s.g. kwestionowanej regulacji, należy uznać za argumenty przemawiające za niezgodno-

ścią z tymi samymi wzorcami kwestionowanych odpowiednio § 1 i § 2 rozporządzeń zmieniających.

3. Wzorce kontroli i stawiane zarzuty.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał, w odniesieniu do rozporządzenia zmieniającego zarówno z 2017 r., jak i z 2018 r. – art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 u.s.g. Zarzuty zostały sformułowane w dwóch punktach ze wskazaniem innych konfiguracji przepisów stanowiących wzorce. W pierwszym punkcie, odpowiednio w obu wnioskach, postawiono zarzut wydania przez Radę Ministrów rozporządzeń zmieniających bez dochowania trybu wymaganego do ich wydania, określonego w art. 4a ust. 1 u.s.g. Naruszenie przepisu ustawowego ma stanowić jednocześnie naruszenie wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jako wzorce do pierwszego punktu wnioskodawca wskazał zatem art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4a ust. 1 u.s.g.

Drugi zarzut ma polegać na wydaniu zakwestionowanych rozporządzeń zmieniających bez uzyskania opinii Rady Gminy Chełmiec i bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Chełmiec. Wymaganie to ma wynikać, w ocenie wnioskodawcy, z art. 4a ust. 1 u.s.g. Przepis ten stanowi uszczegółowienie procedury wydawania rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g. Wnioskodawca, w punkcie drugim *petitum* wniosków jako wzorzec kontroli wskazał art. 4a ust. 1 u.s.g.

4. Ocena dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

Badanie dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25, 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69; 9 kwietnia 2019 r., sygn. K 17/17, OTK ZU A/2019, poz. 13).

Wnioskodawca opiera swoją argumentację na uzasadnieniu wyroku Trybunału z 1 czerwca 2017 r. w sprawie o sygn. U 3/17 (OTK ZU A/2017, poz. 46). Przedmiotem tej sprawy było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. poz. 2312). Trybunał zwraca uwagę, że charakter prawny przepisów dotyczących zmian w podziale terytorialnym państwa jest różnorodny. Celem tych przepisów może być dokonanie zmiany (utworzenie lub likwidacja nowej jednostki samorządu terytorialnego, nadanie statusu miasta, ustalenie nowych granic itp.), cofnięcie dokonanej zmiany (uchylenie przepisów) lub przesunięcie terminu jej dokonania. Każdą z tych sytuacji należy rozpatrywać *a casu ad casum*.

Zaskarżone rozporządzenia zostały wydane w celu wydłużenia *vacatio legis* przepisów rozporządzenia z 24 lipca 2017 r. w sprawie nadania statusu miasta odnoszących się do miejscowości Chełmiec (pierwotnie były to: § 3 pkt 3 oraz § 4 pkt 3).

Miejscowość Chełmiec miała uzyskać status miasta 1 stycznia 2018 r. Skutkiem prawnym rozporządzenia zmieniającego z 2017 r. miało być jedynie przesunięcie daty nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec z 1 stycznia 2018 r. na 1 stycznia 2019 r. Skutek ten został zrealizowany tylko częściowo. Miejscowość Chełmiec nie uzyskała co prawda statusu miasta z dniem 1 stycznia 2018 r., jak to miało nastąpić według rozporządzenia z 24 lipca 2017 r., jednakże nie uzyskała go również 1 stycznia 2019 r., co miało być skutkiem rozporządzenia zmieniającego z 2017 r. Rozporządzenie zmieniające z 2018 r., które weszło w życie 31 grudnia 2018 r. przesunęło bowiem termin uzyskania statusu miasta przez miejscowość Chełmiec z 1 stycznia 2019 r. na 1 stycznia 2020 r. Także skutek tego rozporządzenia został

zrealizowany jedynie częściowo. Zmiana statusu miejscowości Chełmiec nie nastąpiła 1 stycznia 2019 r., niemniej miejscowość Chełmiec nie uzyskała statusu miasta 1 stycznia 2020 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz. U. poz. 2510, dalej: rozporządzenie uchylające z 2019 r.), które weszło w życie z 31 grudnia 2019 r., uchylono przepisy rozporządzenia w sprawie nadania statusu miasta dotyczące miejscowości Chełmiec (§ 3a, § 4a, § 7 pkt 2).

W niniejszej sprawie zaskarżone zostały jedynie rozporządzenia zmieniające z 2017 r. oraz z 2018 r. Rozporządzenia te miały na celu przesunięcie daty wejścia w życie przepisów nadających miejscowości Chełmiec status miasta. Przepisy te zostały jednak uchylone z dniem 31 grudnia 2019 r. rozporządzeniem uchylającym z 2019 r. Rozporządzenie uchylające z 2019 r. nie zostało objęte zakresem zaskarżenia. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) Trybunał jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku.

Należy zatem stwierdzić, że merytoryczne badanie wskazanych we wniosku przedmiotów kontroli byłoby badaniem przepisów zmieniających datę wejścia w życie przepisów, które ostatecznie zostały uchylone. Ewentualny wyrok w sprawie, wobec uchylecia samego rozporządzenia, z mocy którego miejscowość Chełmiec miała uzyskać status miasta, byłby bezprzedmiotowy. Zważywszy na to, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, a zatem postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.