



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 listopada 2016 r.

Pozycja 510

POSTANOWIENIE z dnia 9 listopada 2016 r. Sygn. akt Tw 16/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku 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) z:

- 1) art. 7, art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.);
- 2) art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.);
- 3) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) art. 32 ust. 2 w zw. z art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 zw. 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:

nadać wnioskowi dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W dniu 26 sierpnia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Powiatu Opolskiego (dalej także: Rada, wnioskodawca) 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.1134; dalej: rozporządzenie) z art. 7, art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym); art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gmin-

nym; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji; art. 32 ust. 2 w zw. 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.2015.573, ze zm.; dalej: ustawa o mniejszościach) w zw. 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.2002.22.209; dalej: konwencja).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 33 ust. 1–5 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 37 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

1.2. W rozpatrywanej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Rada Powiatu Opolskiego. Wnioskodawca dołączył do wniosku uchwałę nr XXII/144/16 z 18 sierpnia 2016 r.

1.3. Trybunał ustalił, że uchwała Rady Powiatu Opolskiego 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). Ponadto uchwała określa przedmiot i wzorce kontroli (§ 1), które są tożsame z zakresem zaskarżenia wyznaczonym w złożonym wniosku. Uchwała wskazuje także pełnomocników do reprezentowania Rady w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (§ 2).

1.4. 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).

2. Trybunał przypomina, że w myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jeżeli kwestionowany przez nie akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Co istotne, art. 33 ust. 5 ustawy o 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. 3 ust. 3, art. 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2016.814; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym). Przepisy te regulują sposób ustalania granic powiatu oraz określają pozycję ustrojową rady w systemie organów jednostek samorządu terytorialnego.

3. Wnioskodawca kwestionuje § 1 pkt 2 rozporządzenia. Przepis ten zawiera szczegółową regulację dotyczącą ustalenia granic miasta na prawach powiatu Opola i w powiecie opolskim.

3.1. W ocenie Trybunału zaskarżony przepis ma wpływ na sytuację prawną powiatu. Część zarzutów odnosi się do trybu ustalenia granic powiatu (zdaniem Rady w sprawie nie został złożony prawidłowo wniosek w sprawie zmiany granic) i wiąże się bezpośrednio z kompetencjami rady jako organu stanowiącego powiatu.

3.2. W stanie faktycznym, jaki legł u podstaw złożonego wniosku, 26 listopada 2015 r. Rada Miasta Opole podjęła uchwałę (nr XVIII/320/15), w której wyraziła wolę przystąpienia do procedury zmiany granic miasta Opola i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w tej sprawie. Ta sama rada 24 marca 2016 r. podjęła uchwałę (nr XXIV/416/16) w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic, jednak – zdaniem wnioskodawcy – uchwała ta nie zawierała elementów określonych w art. 4b ustawy o samorządzie gminnym, a przy tym niezbędnych do uznania tego dokumentu za wniosek rady gminy o zmianę granic. Zamiarem Rady było podjęcie w przyszłości właściwej uchwały w sprawie zmiany granic. Wbrew intencji Rady Miasta Opola Prezydent tego miasta złożył do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, wniosek o zmianę granic gmin określonych w uchwale Rady Miasta Opola z 24 marca 2016 r., dołączając wymagane prawem dokumenty. Zdaniem wnioskodawcy wniosek został sporządzony przez Prezydenta Miasta Opola i ze względu na pominięcie stanowiska Rady Miasta Opole dokument ten nie mógł skutecznie zainicjować postępowania w przedmiocie zmiany granic.

3.3. Przedmiot wniosku dotyczy również sposobu ukształtowania nowych granic w powiecie opolskim, a więc wiąże się z ingerencją w istniejące na terenie powiatu więzi polityczne, społeczne i ekonomiczne.

3.3.1. Zdaniem wnioskodawcy rozporządzenie zmienia granice Powiatu Opolskiego, narusza stabilizację stosunków społeczno-terytorialnych, i prowadzi do drastycznego pogorszenia warunków działania Powiatu Opolskiego, ograniczenia w sposób istotny zdolności do wykonywania przez Powiat zadań publicznych, pozbawia Powiat Opolski wystarczających zasobów finansowych, którymi może swobodnie dysponować w ramach wykonywania zadań publicznych; a ponadto narusza więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

3.3.2. Wnioskodawca zauważa także, że rozporządzeniemodawca dopuścił się nierównego traktowania gmin, „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, nie miały jakiegokolwiek znaczenia”.

3.3.3. Zakwestionowany § 1 pkt 2 rozporządzenia w przekonaniu Rady prowadzi także do dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości niemieckiej, przez zmianę proporcji narodowościowych na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką oraz ograniczenie przysługujących im praw i wolności, a także ich asymilacji wbrew ich woli.

3.3.4. W oparciu o powyższe argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przepis rozporządzenia odnosi się do kompetencji wnioskodawcy udziału w procedurze zmiany granic gmin, a ponadto dotyczy sytuacji prawnej wspólnoty samorządowej. Rada domaga się zatem kontroli aktu normatywnego w sprawach objętych jej zakresem działania (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

4. Trybunał ustalił, że wnioskodawca prawidłowo określił przedmiot kontroli oraz wzorce kontroli, a także uzasadnił sformułowane we wniosku zarzuty (art. 33 ust. 3 ustawy o TK).

5. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że złożony wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK i postanawia jak w sentencji.