



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 stycznia 2023 r.

Pozycja 4

POSTANOWIENIE

z dnia 13 grudnia 2022 r.

Sygn. akt U 4/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Stanisław Piotrowicz

Julia Przyłębska – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 grudnia 2022 r., wniosku Rady Gminy Chełmiec o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 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. 2510) 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 2019 r. poz. 506, ze zm.), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania,
- art. 4a ust. 1 ustawy 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 29 stycznia 2020 r. Rada Gminy Chełmiec (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 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. 2510; dalej: rozporządzenie zmieniające) oraz § 1 i § 2 rozporządzenia zmieniającego 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 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej: u.s.g. lub ustawa o samo-

ządzie gminnym), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania; 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. Rozporządzenie zmieniające uchyliło nadanie statusu miasta miejscowości Chełmiec, zmieniając 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 z 2017 r.). Zdaniem wnioskodawcy, wydano je z naruszeniem wymaganego przepisami prawa trybu, gdyż nie przeprowadzono konsultacji z mieszkańcami gminy i nie zasięgnięto opinii Rady Gminy Chełmiec. W związku z tak postawionym zarzutem wynikającym z niewłaściwego trybu legislacyjnego, wnioskodawca zaskarżył rozporządzenie zmieniające w całości, alternatywnie – z ostrożności procesowej – uzasadniając jednocześnie zarzuty wobec zawartych w rozporządzeniu przepisów.

1.2. Wnioskodawca zrekonstruował proces legislacyjny skutkujący wydaniem zaskarżonego rozporządzenia, w wyniku którego 19 grudnia 2019 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie zmieniające, którym po raz trzeci zmienione zostało rozporządzenie z 2017 r. poprzez uchylenie zmiany statusu miejscowości Chełmiec na miasto. Zmiana ta, będąca ostatnią z trzech, została dokonana podczas *vacatio legis* rozporządzenia z 2017 r.

Jednocześnie wnioskodawca, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym stwierdził, że „koniecznym warunkiem wydania rozporządzenia w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic jest wcześniejsze zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami” (wniosek s. 6). Zaskarżone rozporządzenie zmieniające nie zostało poprzedzone procedurą konsultacyjną wynikającą z art. 4a ust. 1 u.s.g. Konsultacje takie odbyły się przed wydaniem rozporządzenia z 2017 r.

2. Rada Ministrów (dalej: RM) w piśmie z 12 sierpnia 2020 r. wniosła o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie, RM przedstawiła stanowisko o zgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 4a ust. 1 u.s.g. w związku z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji, wnosząc o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 19 sierpnia 2020 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszej sprawie.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 2 września 2020 r. wniósł o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rada Gminy Chełmiec (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 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. 2510; dalej: rozporząd-

dzenie zmieniające) oraz § 1 i 2 rozporządzenia zmieniającego 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 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g. lub ustawa o samorządzie gminnym), przez to, że zostało wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania; 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. 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 z 2017 r.) w pierwotnym brzmieniu nadawało z dniem 1 stycznia 2018 r. miejscowości Chełmiec, w gminie Chełmiec, w powiecie nowosądeckim, w województwie małopolskim, status miasta (§ 3 pkt 3).

Następnie, zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. zmieniające 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 grudnia 2017 r.). Na mocy tego rozporządzenia zmieniona została data nadania miejscowości Chełmiec statusu miasta na 1 stycznia 2019 r. (§ 1 pkt 2).

Datę nadania statusu miasta miejscowości Chełmiec na 1 stycznia 2020 r. zmieniono ponownie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. zmieniającym 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 grudnia 2018 r.).

Zaskarżone w niniejszej sprawie rozporządzenie zmieniające zostało wydane 19 grudnia 2019 r. i ostatecznie derogowało z nowelizowanego kilkakrotnie rozporządzenia zmieniającego przepis nadający miejscowości Chełmiec status miasta.

1.2. W reakcji na powyższe zmiany legislacyjne, Rada Gminy Chełmiec złożyła do Trybunału Konstytucyjnego dwa wnioski. W piśmie z 26 stycznia 2018 r. wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją i ustawą o samorządzie gminnym rozporządzenia zmieniającego z grudnia 2017 r. oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia. Zaś w piśmie z 25 stycznia 2019 r. wniosła o zbadanie zgodności z tymi samymi wzorcami kontroli rozporządzenia zmieniającego z grudnia 2018 r. oraz § 1 i § 2 tego rozporządzenia. Obydwa wnioski były tożsame co do treści i Trybunał rozpatrywał je pod wspólną sygnaturą U 5/19. Postępowanie to Trybunał umorzył (OTK ZU A/2020, poz. 38) bez ich merytorycznego badania, z powodu uchylenia zaskarżonych przepisów rozporządzeniem stanowiącym przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

2. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienie TK z 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69). Oznacza to, że kompetencje Trybunału w tym zakresie nie kończą się w momencie wstępnej oceny skargi czy wniosku, ale rozciągają się na całe postępowanie. Postanowienie o przekazaniu wniosku do dalszego postępowania nie jest jednoznaczne z dopuszczalnością jego merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał zobowiązany jest na każdym etapie ustalić, czy nie zachodzą ujemne przesłanki wydania orzeczenia, w których wyniku należy postępowanie umorzyć.

2.1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem złożonym przez Radę Gminy Chełmiec. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji prawo występowania do Trybunału z wnioskami, o których mowa w art. 188 Konstytucji mają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, o ile zaskarżany przez nie akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania tych jednostek (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji Trybunał bada zgodność przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Każdy wniosek skierowany do Trybunału podlega również ocenie pod kątem spełnienia przesłanek określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2.2. W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do kwestii spełnienia konstytucyjnych i ustawowych wymogów stawianych wnioskowi składanym przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, podkreślając, że „[d]la zainicjowania postępowania przed Trybunałem konieczne jest podjęcie przez organ stanowiący danej jednostki uchwały w sprawie wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu. Uchwała ta musi w sposób jednoznaczny wyrażać wolę wszczęcia postępowania przed tym organem i jednoznacznie określać przedmiot zaskarżenia oraz podstawę kontroli. Brak takiej uchwały powoduje, że postępowanie przed Trybunałem w ogóle nie może zostać wszczęte.

Należy podkreślić, że niepodjęcie uchwały przez organ stanowiący samorządu terytorialnego przed wystąpieniem z wnioskiem nie stanowi braku formalnego, który mógłby być usunięty w trybie art. 60 ust. 2 u.o.t.p.TK. Z brakiem formalnym mamy do czynienia, gdy uchwała właściwego organu została podjęta przed wystąpieniem do Trybunału, a jedynie nie dołączono do wniosku dokumentu zawierającego jej treść. W takiej sytuacji dołączenie uchwały do akt usuwa przeszkodę formalną i pozwala na nadanie wnioskowi dalszego biegu. Natomiast w przypadku, gdy uchwała w ogóle nie została podjęta lub została podjęta po sporządzeniu wniosku, występuje brak legitymacji czynnej po stronie wnioskodawcy. Oznacza to w istocie, że takiego wnioskodawcę należy uznać za podmiot nieuprawniony, który w sposób bezpodstawny powołuje się na wolę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Sporządzony w tej sytuacji «wniosek» nie może wywołać skutku w postaci wszczęcia konstytucyjnej kontroli aktu normatywnego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu. Dla ustalenia, czy wniosek pochodzi od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionego organu. Oznacza to, że najpierw musi zostać podjęta stosowna uchwała, a następnie na jej podstawie może być sporządzony wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z 26 marca 2019 r., sygn. Tw 21/18, OTK ZU B/2019, poz. 219 i wskazane tam orzecznictwo)” (postanowienie z 17 września 2021 r., sygn. Tw 6/20, OTK ZU B/2022, poz. 16).

Podobnie wskazywał Trybunał na nieusuwalne braki formalne w odniesieniu do wniosku Rady Miejskiej w Łomiankach, w przypadku którego wnioskodawca m.in. niewłaściwie określił podmiot uprawniony konstytucyjnie do składania wniosków do Trybunału: „Trybunał Konstytucyjny pragnie także zwrócić uwagę, że zgodnie z § 2 uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach, jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Miasta i Gminy w Łomiankach. Wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego podpisany został natomiast przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łomiankach, a zatem podmiot nieuprawniony w uchwale Rady do wszczęcia postępowania przed Trybunałem”. Trybunał odmówił nadania wnioskowi

dalszego biegu (zob. postanowienie TK z 21 marca 2006 r., sygn. Tw 60/05, OTK nr 2/B/2006, poz. 85).

Tak jak w przypadku wniosku Wójta Gminy Wilkowice, czy Rady Miejskiej w Łomiankach, Trybunał odmówił nadania wnioskowi Rady Miasta Ząbki, dalszego biegu z powodu niedającego się usunąć błędu formalnego, wynikającego z niewłaściwego umocowania radców prawnych, którzy podpisali skierowany do TK w imieniu Rady Miasta Ząbki wniosek. W postanowieniu Trybunał stwierdził, „że w § 2 uchwały wnioskodawca upoważnił radców prawnych jedynie do reprezentowania go przed Trybunałem Konstytucyjnym, a w § 3 wykonanie uchwały powierzył Burmistrzowi Miasta Ząbki. Trybunał stwierdza, że z załączonych do wniosku dokumentów nie wynika umocowanie radców prawnych – którzy podpisali wniosek – do jego sporządzenia i wniesienia do Trybunału” (postanowienie TK z 13 czerwca 2019 r., sygn. Tw 6/18, OTK ZU B/2019, poz. 217).

2.3. Załączona do wniosku inicjującego niniejsze postępowanie uchwała Rady Gminy Chełmiec z 20 stycznia 2020 r. (nr XV/312/2020) zawiera przedmiot oraz wzorce kontroli, których zbadania chcieli wnioskujący. Jednocześnie jest ona źródłem pełnomocnictwa dla radcy prawnego Anety Grzegorzek do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uchwała ta nie umocowuje radcy prawnego Anety Grzegorzek do sporządzenia i przedstawienia Trybunałowi wniosku w sprawie, której dotyczy uchwała Rady Gminy Chełmiec.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK do wniosku kierowanego do TK przez podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału. W odniesieniu do skarg konstytucyjnych, Trybunał wielokrotnie podnosił zagadnienie udzielania pełnomocnikowi pełnomocnictwa ogólnego do reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem, zamiast pełnomocnictwa szczególnego do określonych czynności. Pełnomocnictwo takie musi upoważniać do poszczególnych czynności jakimi jest sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej. Analogiczne pełnomocnictwo szczególne wymagane jest w odniesieniu do wniosków składanych do TK. Innego rodzaju czynnością jest sporządzenie wniosku, innego jego złożenie, a innego reprezentowanie podmiotu w postępowaniu przed TK. Każdą z tych czynności można powierzyć innemu pełnomocnikowi. Z faktu upoważnienia pełnomocnika do reprezentowania podmiotu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wynika umocowanie do sporządzenia i złożenia do Trybunału wniosku. Nie można tych kompetencji w żaden sposób domniemywać, a pełnomocnik upoważniony jest do działania jedynie w ramach pełnomocnictwa. Jednocześnie Trybunał podtrzymuje pogląd, że „tylko organ stanowiący gminy jest uprawniony zarówno do wystąpienia z wnioskiem, w sprawach, o których mowa w art. 188 [K]onstytucji, jak i rozszerzania tego wniosku na dalszych etapach postępowania. Właściwie umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, są związani treścią uchwały rady gminy i nie mogą samodzielnie dokonywać rozszerzenia wniosku” (wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

Tym samym Trybunał stwierdził, że wniosek w niniejszej sprawie został złożony przez osobę pozbawioną pełnomocnictwa do tej czynności, jednocześnie zaś sama uchwała Rady Gminy Chełmiec nie może stanowić podstawy do wszczęcia postępowania przed TK.

2.4. Trybunał przypomina również, że wadliwość uchwały stanowiącej podstawę do wystąpienia z wnioskiem nie może zostać uznana za błąd formalny, który mógłby być usunięty w trybie przewidzianym w art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK. „Oznacza to w istocie, że takiego wnioskodawcę należy uznać za podmiot nieuprawniony, który w sposób bezpodstawny powołuje się na wolę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Sporządzony w tej sytuacji «wniosek» nie może wywołać skutku w postaci wszczęcia konstytucyjnej kontroli aktu

normatywnego. Z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, iż do wszczęcia postępowania konieczny jest bowiem przejaw woli uprawnionego podmiotu wyrażony w formie przewidzianej ustawą” (postanowienie TK z 24 czerwca 2003 r., sygn. Tw 30/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 209).

2.5. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że wniosek inicjujący niniejsze postępowanie pochodzi od nieuprawnionego podmiotu i obarczony jest niedającym się usunąć brakiem formalnym, co stanowiło podstawę do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.