



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Pozycja 118

POSTANOWIENIE

z dnia 24 stycznia 2023 r.

Sygn. akt Tw 2/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Gminy Kleszczów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4a ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) w zakresie, w jakim „dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych” z:
 - a) z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.) „przez to, że wyłącza bezwzględnie wymagany nim obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, co do zmiany granic społeczności lokalnej”,
 - b) z art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju;
- 2) art. 4a ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim „uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum” z:
 - a) art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „przez to, że uniemożliwia przeprowadzenie referendum w sprawie ustalenia granic gmin, w sytuacji gdy ustawa na to zezwala”,
 - b) art. 170 w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji „przez to, że uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej podjęcie decyzji w drodze referendum w sprawie dotyczącej tej wspólnoty”,
 - c) art. 32 ust. 1 Konstytucji „przez to, że różnicuje prawo członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum w zależności od trybu, w jakim podejmowane jest rozporządzenie w sprawie ustalenia granic gmin”,
 - d) wyrażoną w art. 2 Konstytucji „zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa przez to, że czyni bezskuteczną pozostającą w toku procedurę referendum lokalnego, w której realizowane są prawa członków wspólnoty samorządowej”,

- e) art. 15 ust. 2 Konstytucji „przez to, że uniemożliwia uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju”;
- 3) § 1 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. z 2021 r. poz. 2444) w zakresie, w jakim „odnosi się do wejścia w życie § 1”, z:
- a) art. 4a ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741) oraz w związku z art. 170 i art. 62 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, art. 15 ust. 2, art. 92 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji, „poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin z uwagi na jego wydanie bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, w trakcie trwania procedury referendum w sprawie ustalenia granic gmin, której rozporządzenie dotyczy”;
- b) art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji „poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegające na tym, że postępowanie inicjujące jego wydanie zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony – wojewodę, któremu ustawa przypisuje w procedurze ustalania granic gmin rolę bezstronnego organu opiniującego i organu nadzoru”;
- c) art. 2 Konstytucji „poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin ze względu na nadmiernie szybkie tempo prac prawodawczych zaprzeczające konstytucyjnemu standardowi rzetelnej procedury prawodawczej, w sytuacji gdy regulowana materia oraz okoliczności sprawy nie uzasadniały szybkiego procedowania projektu rozporządzenia, a wręcz przeciwnie przemawiały za koniecznością dokonania stosownych analiz i ekspertyz oraz przeprowadzenia rzetelnej debaty nad projektowaną zmianą terytorialną z udziałem strony samorządowej i społecznej”;
- d) art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759) w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji „zasadą współdziałania władz i zasadą dialogu społecznego poprzez naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin ze względu na brak przedstawienia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projektu rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin do zaopiniowania”;
- e) art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 2 Konstytucji „poprzez naruszenie standardu odpowiedniego *vacatio legis* w sytuacji gdy regulowana materia wymagała zapewnienia stosownego okresu dostosowawczego do wprowadzanych zmian terytorialnych”;
- f) art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz w związku z art. 15 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji „z uwagi na ustalenie granic gmin pomimo braku wystąpienia w sprawie lokalnego interesu publicznego

(odmiennego od interesu własnego jednej z gmin objętych zmianą granic) lub ogólnokrajowego interesu publicznego, który uzasadniałaby naruszenie zasady stabilności granic gmin”,

- g) art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji „z uwagi na niezrealizowanie ustawowo określonych wytycznych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin”,
- h) art. 15 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji „poprzez naruszenie zasady samodzielności gminy polegające na dokonaniu zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami w sytuacji braku spełnienia przesłanek celowości, niezbędności i proporcjonalności takiego naruszenia”,

p o s t a n a w i a:

nadać wnioskowi dalszy bieg.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kleszczów (dalej: wnioskodawca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła 27 kwietnia 2022 r. (data nadania) do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Zarządzeniem z 5 lipca 2022 (doręczonym 11 lipca 2022 r.) Prezes Trybunału Konstytucyjnego wezwał wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych wniosku przez doręczenie odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem załączników złożonych wraz z wnioskiem, wymienionych w punktach 2-15 listy załączników, pod rygorem ujemnych skutków procesowych.

W piśmie z 15 lipca 2022 r. (data nadania) pełnomocnik wnioskodawcy usunął braki formalne wniosku w przepisany terminie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 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: u.o.t.p.TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Trybunał bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w art. 47 i art. 48 u.o.t.p.TK, czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Wnioskodawca, stosownie do art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK, dołączył do wniosku uchwałę Rady Gminy Kleszczów nr XLVI/588/2022 z 31 marca 2022 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559; dalej: usg) oraz § 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. z 2021 r. poz. 2444) ze wskazanymi w komparycji przepisami Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz odnośnie rozporządzenia także z przepisami ustawowymi (dalej: uchwała). Stanowi ona podstawę wszczęcia niniejszego postępowania.

3. Stosownie do 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. W związku z tym art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK wymaga by wnioskodawca, powołując przepis prawa lub statutu uzasadnił, że kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem jego działania.

3.1. Wnioskodawca wypełniając dyspozycję art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, wskazał, że 4a ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) statuuja kompetencję gminy do wyrażenia stanowiska w sprawie projektowanej zmiany granic gminy. Nadto wnioskodawca podniósł, że przepisy § 1 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. z 2021 r. poz. 2444) są objęte zakresem działania Rady Gminy Kleszczów, ponieważ wprowadziły zmianę przebiegu granic pomiędzy gminą Kleszczów, a gminą Bełchatów.

3.3. Konkludując wnioskodawca podniósł, że Rada Gminy Kleszczów posiada legitymację do wniesienia niniejszego wniosku.

4. Wnioskodawca określił przedmiot oraz wzorce kontroli, a także uzasadnił sformułowane we wniosku zarzuty (art. 47 ust. 1 pkt 4-6 i ust. 2 u.o.t.p.TK).

4.1. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego poddany został art. 4a ust. 3 w związku z ust. 1 usg w zakresie, w jakim „dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych”.

Wskazane przepisy przewidują termin zawity 3 miesięcy na wyrażenie przez zainteresowaną radę gminy opinii na temat planowanych zmian terytorialnych. Oznacza to, że po bezskutecznym upływie tego terminu Rada Ministrów jest uprawniona do wydania rozporządzenia o przeprowadzeniu planowanych zmian pomimo braku wyrażenia przedmiotowej opinii. Zdaniem wnioskodawcy stoi to w sprzeczności z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL), który w razie planowania przeprowadzenia zmian terytorialnych gmin wprost nakazuje przeprowadzanie konsultacji społecznych i nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków. Jednocześnie kwestionowany przepis narusza zawarty w art. 15 ust. 2 Konstytucji nakaz uwzględnienia istniejących więzi społecznych przy planowaniu przeprowadzania zmian terytorialnych, ponieważ kwestionowany przepis umożliwia przeprowadzenie zmian terytorialnych bez zasięgnięcia opinii społeczności lokalnej.

4.2 Zdaniem wnioskodawcy art. 4a ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 4c ust. 1 usg uniemożliwia członkom wspólnoty samorządowej wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia granic gmin w drodze referendum, ponieważ przewidziany tym przepisem termin 3 miesięcy na wydanie opinii jest za krótki. Przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741) przewidują na poszczególne czynności konkretne terminy, których musi dochować podmiot organizujący referendum. Mimo tego, że ustawodawca nadał tym terminom charakter maksymalny, to jest wysoce prawdopodobne, że ich suma, która wynosi łącznie 140 dni, przekroczy ustawowy próg trzech miesięcy. Zdaniem wnioskodawcy dochodzi przez to do bezpośredniego naruszenia zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, ponieważ sytuacja obywateli jest zróżnicowana w zależności od tego czy zainicjowano już procedurę zmierzającą do dokonania zmiany granic terytorialnych.

Dodatkowo wnioskodawca twierdzi, że system prawa polskiego nadaje referendum pierwszeństwo przed konsultacjami społecznymi, nawet w sytuacji gdy zostały one już przeprowadzone. Zatem wskazana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 170 w związku

z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza nie tylko prawo obywateli do wyrażenia swojej woli w drodze referendum, ale także zakaz podejmowania działań legislacyjnych naruszających to prawo. Godzi ona też w zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz w art. 15 ust. 2 Konstytucji poprzez nieuwzględnienie więzi społecznych powstałych w gminach objętych zmianą terytorialną.

4.3 Wnioskodawca podniósł również, że § 1 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz. U. z 2021 r. poz. 2444; dalej: rozporządzenia) zostały wydane z naruszeniem obowiązujących procedur, w szczególności bez przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Kleszczów. Nadto wskazana procedura, zdaniem wnioskodawcy, została przeprowadzona nierzetelnie, w nieuzasadnionym okolicznościach pośpiechu, bez dokonania niezbędnych analiz i ekspertyz oraz przeprowadzenia debaty społecznej nad planowaną zmianą. Nadto przyjęcie rażąco krótkiego okresu *vacatio legis* spowodowało dla mieszkańców i przedsiębiorców negatywne skutki z uwagi na brak czasu na zapoznanie się z całokształtem prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy Bełchatów. Z drugiej strony przeprowadzenie procedury prawodawczej w takim tempie nie znajdowało uzasadnienia ani w lokalnym interesie publicznym gminy Kleszczów ani w ogólnokrajowym interesie publicznym, który mógłby uzasadnić naruszenie zasady stabilności granic gmin. Zdaniem wnioskodawcy, wydając kwestionowane rozporządzenie Rada Ministrów kierowała się wyłącznie interesem fiskalnym gminy Bełchatów, mimo, że odniesiona przez tę gminę korzyść finansowa jest niewspółmierna do strat poniesionych przez gminę Kleszczów.

Wnioskodawca twierdzi również, że kwestionowana procedura została wszczęta przez nieuprawniony do tego podmiot: Wojewodę Łódzkiego, który na podstawie art. 4 ust. 1 usg w związku z art. 92 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji powinien pełnić rolę bezstronnego organu opiniującego i organu nadzoru. Zaś w toku prowadzonej procedury Rada Ministrów uchybiła obowiązkowi przeprowadzenia odpowiednich konsultacji, w szczególności poprzez uzyskanie merytorycznej opinii Komisji Wspólnej. W efekcie kwestionowane rozporządzenie jest „aktem arbitralnym, rażąco urągającym konstytucyjnym zasadom kształtowania ustroju terytorialnego” (skarga, s. 132).

5. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że skoro złożony wniosek spełnia wymagania przewidziane w u.o.t.p.TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – należało postąpić jak w sentencji.