



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24.06.16

Adam Bodnar

V.604.31.2015.PM

Pani
Beata Szydło
Prezes Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00 – 583 WARSZAWA

Uprzejmie informuję, że w związku z badaniem wpływających do mnie skarg ujawnił się zasygnalizowany już uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny problem związany z formą prawną, w jakiej Rada Ministrów dokonuje tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Na mocy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r., poz. 466) Rada Ministrów dokonuje bowiem powyższych zmian w drodze rozporządzenia.

W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt S 6/09, OTK-A 2009/10/153) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na trudności, jakie generuje przewidziana w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* forma rozporządzenia Rady Ministrów dla podejmowania decyzji w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic w konfrontacji z wymogami kontroli legalności i konstytucyjności postanowień tego rodzaju rozporządzeń, stanowiących o określeniu konkretnej granicy między gminami.

Mimo uzyskania prawnej formy rozporządzenia Rady Ministrów (a więc aktu należącego – z mocy art. 87 i art. 92 *Konstytucji* – do katalogu źródeł/aktów powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej) rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o *samorządzie gminnym* zawierają postanowienia, które indywidualnie określają konkretną granicę pomiędzy sąsiadującymi gminami. W tym aspekcie swej treści postanowienia te mają 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 (podejmowanych przez organy kolegialne).

W sytuacji, gdy zgodnie z art. 188 pkt 3 *Konstytucji* przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego są „przepisy prawa”, a więc jednostki tekstu obowiązujących aktów prawnych, noszące cechy normatywności (tj. abstrakcyjności i możliwości wielokrotnego zastosowania), wątpliwa jest dopuszczalność objęcia kontrolą, polegającą na badaniu hierarchicznej zgodności norm, jednostek tekstu aktów pozbawionych atrybutu normatywności, a więc klasycznych cech przepisów prawa.

Prawny wymóg nadania aktom o ustaleniu granic gmin formy rozporządzenia Rady Ministrów sprawia zarazem, że tego typu akty nie podlegają – ze względu na swą formę – kontroli legalności, sprawowanej przez sądy administracyjne (sądy wojewódzkie – w pierwszej instancji i Naczelny Sąd Administracyjny – w drugiej instancji).

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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 sprawach¹ (Dz. U. Nr 86, poz. 943, z późn. zm.) – szczegółowego trybu postępowania w zakresie określonym nazwą tego rozporządzenia, uniemożliwia kontrolę hierarchicznej zgodności rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w konkretnych sprawach ze wskazanym tu rozporządzeniem Rady Ministrów ze względu na formalną równorzędność obu wskazanych aktów prawnych.

¹ Obecnie tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 310

W efekcie zaistniałej sytuacji postanowienia rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o *samorządzie gminnym* dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin wymykają się spod kontroli ich poprawności sprawowanej – jako kontrola konstytucyjności (hierarchicznej zgodności norm) – przez Trybunał Konstytucyjny oraz – jako kontrola sądownoadministracyjna legalności aktów i decyzji administracyjnych – przez sądy administracyjne.

Kwestia ta, biorąc pod uwagę liczbę wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, została zaakcentowana w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47). Trybunał Konstytucyjny, orzekający wówczas w pełnym składzie, wskazał na wątpliwości zgłaszane również przez doktrynę i wyraził pogląd, że „przyjęty przez ustawodawcę mechanizm nie spełnia oczekiwań podmiotów biorących udział w tym procesie”.

Zasygnalizowany przez Trybunał Konstytucyjny problem pozostaje nadal aktualny i nierozwiązany. Brak możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o *samorządzie gminnym* narusza prawa gmin i tworzących je wspólnot mieszkańców. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, kosztem której dokonuje się na przykład zmian granic, nie posiada żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby kwestionować legalność, zasadność lub celowość takich działań. W praktyce taka gmina staje się jedynie biernym obserwatorem podejmowanych wobec niej działań. W płaszczyźnie procesowej obowiązujące przepisy nie stwarzają bowiem równoważnej pozycji stronom w postępowaniu dotyczącym zmiany granic. Ustawodawca przyznaje zatem Radzie Ministrów niemalże zupełną dowolność dokonywania podziału administracyjnego kraju przy braku możliwości zweryfikowania przez jednostki samorządu terytorialnego poprawności procesu zmiany granic w postępowaniu administracyjnym lub sądowym. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku mieszkańców gmin, kosztem których dokonuje się zmian. Z moich obserwacji wynika, że problem ten dotyczy w głównej mierze powiększania obszarów miast kosztem sąsiednich gmin wiejskich.

Wobec powyższego, mając za podstawę art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.) zwracam się do Pani Premier z uprzejmą prośbą o informację, czy Rada Ministrów podjęła lub planuje podjęcie prac legislacyjnych w omawianym zakresie w celu usunięcia wskazanych wyżej uchybień i luk w przepisach prawa.