



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13-04-2022 r.

Marcin Wiącek

V.600.2.2022.ŁK

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Premierze,

w ramach prowadzonych przeze mnie konsultacji z przedstawicielami samorządu terytorialnego, często poruszonym tematem jest kwestia korzystania przez Radę Ministrów z kompetencji wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.). Sam problem wynikających z ustawy procedur dokonywania zmian w ustroju gmin rozporządzeniami Rady Ministrów był już przedmiotem zainteresowania moich poprzedników¹, których działania zamierzam kontynuować. W niniejszym piśmie pozwolę sobie jednak skupić się na jednostkowym, konkretnym przypadku utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka, który stał się przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego² i nadal wywołuje kontrowersje³.

Rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 1085), Rada Ministrów postanowiła o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 r. nowych gmin: gminy Szczawa w województwie małopolskim, w powiecie limanowskim oraz gminy Grabówka w województwie podlaskim, w powiecie białostockim, a także ustaliła siedziby władz tych gmin oraz ich granice. Procedura, którą zwieńczyło wydanie przywołanego rozporządzenia została zainicjowana na wniosek mieszkańców nowotworzonych gmin.

Na dwa dni przed wejściem w życie rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r., w Dzienniku Ustaw opublikowano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U.

¹ Por. m.in. pismo do Prezes Rady Ministrów z 24 czerwca 2016 r., nr V.604.31.2015.

² Wyrok z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17.

³ Zob. posiedzenie senackich Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 135), Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 155) z 15 lutego 2022 r.

poz. 2312). W uzasadnieniu projektu tego rozporządzenia wyjaśniono, że Rada Ministrów postanowiła zweryfikować podjętą uprzednio decyzję, przy czym zasadniczym motywem były wyniki referendum lokalnych przeprowadzonych w tej sprawie w gminach, z których miano wydzielić gminy Szczawa (referendum nieważne wobec zbyt niskiej frekwencji) i Grabówka (większość mieszkańców gminy Supraśl opowiedziała się przeciwko utworzeniu gminy Grabówka).

Rozporządzenie uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka stało się przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17 stwierdził jego niezgodność z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zasadniczym motywem, który legł u podstaw wyroku Trybunału było stwierdzenie, że wydanie rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. nie zostało poprzedzone obligatoryjnym – z punktu widzenia art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – procesem opiniowania i konsultacji. W uzasadnieniu wyroku, Trybunał podkreślił, że *„możliwość wyrażenia opinii w sprawach lokalnych czy regionalnych o kształcie granic danej jednostki samorządowej przez jej mieszkańców jest jednym z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Mimo że ostateczną decyzję w sprawie kształtu tych jednostek podejmuje Rada Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość zajęcia stanowiska w sprawach ich dotyczących. Pominięcie prawa do wyrażenia takiej opinii narusza podstawy demokracji”*. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został opublikowany w Dzienniku Ustaw 12 czerwca 2017 r. (poz. 1134).

Należy wyjaśnić w tym miejscu, że art. 190 ust. 1 Konstytucji RP statuuje obowiązek wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, których efektem jest wyeliminowanie z systemu prawa określonych norm. Obowiązek ten, mogący obejmować interwencję prawodawczą aktualizuje się w sytuacji, gdy sama derogacja z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu nie będzie wystarczająca dla przywrócenia stanu konstytucyjności⁴. Nie może natomiast ulegać najmniejszych wątpliwości, że sam wyrok w sprawie U 3/17 nie doprowadził do tego ostatecznego skutku. Nieodzowne jest zatem podjęcie działań wykonawczych względem wyroku z 1 czerwca 2017 r.

Wobec powyższego, nie mogę podzielić stanowiska prezentowanego w tej sprawie przez Rządowe Centrum Legislacji, które nie widzi podstaw do podjęcia działań zmierzających do przywrócenia stanu konstytucyjności ani w formie działań faktycznych (zmierzających do rozpoczęcia funkcjonowania gmin Szczawa i Grabówka), ani legislacyjnych (podjęcia ponownej procedury zmierzającej do utworzenia tych gmin).

⁴ por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 88.

W piśmie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z 6 lipca 2017 r. (nr RCL.DPPTK.050.86/2017) postawiono tezę, że przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie doprowadził do „odżycia” rozporządzenia tworzącego gminy Szczawa i Grabówka (*ergo* do wdrożenia wyroku U 3/17 nie może dojść poprzez proste wykonanie rozporządzenia z dnia 28 lipca 2015 r. – podjęcie działań faktycznych, m.in. zmierzających do utworzenia organów wspomnianych gmin). Zdaję sobie sprawę, że kwestia przywrócenia mocy obowiązującej aktu zmienionego (derogowanego) wskutek stwierdzenia niekonstytucyjności aktu nowelizującego (derogującego) jest przedmiotem dyskusji zarówno w doktrynie prawa⁵, jak i w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego⁶. Trudno jednak jest wobec poglądu o tym, że wskutek wyroku U 3/17 „nie doszło do powstania gminy Szczawa i gminy Grabówka”⁷ zrozumieć prezentowaną równocześnie – także przez Rządowe Centrum Legislacji – tezę, że w odniesieniu do tego wyroku występuje „brak konieczności podjęcia prac legislacyjnych”⁸. Oba prezentowane poglądy oznaczają bowiem łącznie ni mniej, ni więcej jak to, że – w opinii Rządowego Centrum Legislacji – nie zachodzi potrzeba podjęcia jakichkolwiek działań (ani faktycznych, ani legislacyjnych), by przywrócić stan konstytucyjności i wyeliminować stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny uchybienia, których sam wyrok Trybunału wyeliminować nie mógł. Stanowisko takie jest również aktualnie prezentowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹.

Akceptacja takiego poglądu w praktyce powoduje sytuację, w której wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok nie wywołał jakichkolwiek skutków prawnych, pozostał niewykonany i nie doszło do pełnego wyeliminowania następstw wydanego z naruszeniem Konstytucji RP rozporządzenia. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z normą wynikającą z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Nie może być bowiem tak, że wyrok TK stwierdzający

⁵ por. m.in. Z.Czeszejko-Sochacki, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne, Państwo i Prawo 2000, zeszyt 12, s. 33-34; P.Radziewicz, Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy 2005, nr 3, s. 42-45; M. Florczak-Wątor *ibid.* s. 142-147; M. Florczak-Wątor, Rozdział V [w:] Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustawy, red. M. Laskowska, Warszawa 2017.

⁶ wśród orzeczeń dopuszczających odżycie można wymienić m.in.: postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99, opubl. OTK 2000/2/65, wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, opubl. OTK-A 2009/4/49; z kolei w wyroku z 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05, opubl. OTK-A 2007/6/49, Trybunał jednoznacznie wykluczył możliwość „przywrócenia [przez Trybunał] wcześniejszego, przednowelizacyjnego brzmienia” przepisu ustawy.

⁷ por. przywołane pismo Prezes RCL z 6 lipca 2017 r.

⁸ zob. metrykę stanu wykonania wyroku U 3/17, opubl. https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=orzeczenia%2Fsearch&OrzeczeniaTk%5Btyp_publicacji%5D=&OrzeczeniaTk%5BBrok_publicacji%5D=&OrzeczeniaTk%5Bnumer%5D=&OrzeczeniaTk%5Bpozycja%5D=&OrzeczeniaTk%5Btytul%5D=&OrzeczeniaTk%5Bsygnatura%5D=U+3%2F17&OrzeczeniaTk%5Borg_wspolne%5D=0&search_type=simple&OrzeczeniaTk%5Bmin_data_wydania%5D=&OrzeczeniaTk%5Bmax_data_wydania%5D=&OrzeczeniaTk%5Bmin_data_ogloszenia%5D=&OrzeczeniaTk%5Bmax_data_ogloszenia%5D=&OrzeczeniaTk%5Bsentencja%5D=&yt0=Szukaj&OrzeczeniaTk%5Bgroup_by%5D=orz_rpt&showorzeczeni_id=150803

⁹ por. stenogram z posiedzenia senackich Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 135), Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 155) z 15 lutego 2022 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg.9543.1.html>

niekonstytucyjność normy prawnej nie wywołuje żadnego skutku i nie prowadzi do wyeliminowania niekonstytucyjności prawa.

Z powyższych względów, w oparciu o art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 zezm.), zwracam się do Pana Premiera z prośbą o ponowne przeanalizowanie kwestii skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U 3/17 i zainicjowanie działań zmierzających do jego pełnego wykonania.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

do wiadomości:

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

via ePUAP