



Warszawa, 15-06-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.600.3.2022.ŁK

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

Rady Ministrów

/eKPRM/SkrytkaESP

skarżący:

Rzecznik Praw Obywatelskich

012093073

/RPO/SkrytkaESP

organ:

Rada Ministrów

uczestnicy:

1. Gmina Kleszczów

/UGKleszczow/SkrytkaESP

2. Gmina Bełchatów

/ugbelchatow/SkrytkaESP

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.) oraz art. 8 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 – dalej jako „p.p.s.a.”), zaskarżam czynność Rady Ministrów z 27 grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin w zakresie, w jakim czynność ta odnosi się do zmiany z dniem 1 stycznia 2022 r. granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów.

Zaskarżonej czynności zarzucam, że została podjęta z naruszeniem art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualny t.j. z 2022 r. poz. 559 ze zm. – dalej jako „u.s.g.”) w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie projektu rozporządzenia zmieniającego granice gmin w sposób dowolny, w oderwaniu od ustawowych i konstytucyjnych dyrektyw dokonywania takich zmian i wnoszę o stwierdzenie jej bezskuteczności w zaskarżonym zakresie.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia.

1. Zaskarżoną czynnością, Rada Ministrów, działając w trybie obiegowym¹, przyjęła projekt rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin.

Przedmiotowy projekt zakładał m.in. (jego § 1) zmianę granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów poprzez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów. Po podjęciu zaskarżonej czynności, Prezes Rady Ministrów nie skorzystał z kompetencji wynikającej z § 94 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (ówczesny t.j. M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.). Nie zarządził reasumpcji (ponownego rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu rozporządzenia) i – w

¹ Por. wyciąg z protokołu ustaleń nr 1/2022 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2022 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12354869/12844488/12844493/dokument542142.pdf>, dostęp 1 czerwca 2022 r.

oparciu o art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.) – podpisał go. Z chwilą podpisania przyjętego przez Radę Ministrów projektu, stał się on rozporządzeniem Rady Ministrów, które w dniu następnym, tj. 28 grudnia 2021 r., zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw (poz. 2444). Z wejściem w życie rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. (1 stycznia 2022 r.), doszło do zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów.

2. W uzasadnieniu projektu, który został przyjęty przez Radę Ministrów bez zmian wskazano, że na obszarze objętym zmianą granic położona jest m.in. Elektrownia Bełchatów. Podjęcie rozstrzygnięcia w przedmiocie zmiany granic motywowane jest nieosiągnięciem przez gminy, do których adresowany jest projekt porozumienia w przedmiocie zmiany granic oraz tym, że *„realizacja Solidarnościowego Funduszu Rozwoju Lokalnego utworzonego na mocy uchwały Rady Gminy Kleszczów Nr XVI/148/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia intencji udzielania pomocy jednostkom samorządu terytorialnego, nie spełnia stawianych oczekiwań”*. Kolejno przedstawiono przeprowadzony z gminą Bełchatów w związku z procedurą zmiany granic proces konsultacyjny i opiniodawczy oraz odniesiono się do nieprzedstawienia (oraz skutków takiego stanu rzeczy) opinii przez Radę Gminy Kleszczów. Opisano także negatywną względem zmiany granic opinię strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz propozycje alternatywnego rozwiązania istniejącego między zaangażowanymi gminami „sporu terytorialnego”. Wyjaśniono również uwarunkowania finansowe, w jakich funkcjonują gminy Bełchatów i Kleszczów (*„Dla gminy Kleszczów są to bezpośrednie korzyści z umiejscowienia Elektrowni Bełchatów oraz Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów na jej terenie, które umożliwiły gminie zbudowanie w poprzednich latach >>poduszki finansowej<<, z której teraz może korzystać. Gmina Bełchatów nie może zaś czerpać z korzyści finansowych związanych z funkcjonującym w jej pobliżu górnictwem w celu rozwoju gminy, mimo że Elektrownia i Kopalnia w sposób oczywisty oddziałują na środowisko w tej gminie”*). Zasadniczym celem projektowanej zmiany granic

jest bowiem zniwelowanie dysproporcji w dochodach poszczególnych gmin. Za jej dokonaniem przemawia fakt, że „*proponowana zmiana granic urzeczywistni konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej*”.

II. Uzasadnienie dopuszczalności skargi

A. Uwagi wstępne

3. Procedura prowadząca do ustalenia (zmiany) granic gmin określona została w art. 4 i nast. u.s.g. Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice”. Korzystanie przez Radę Ministrów z tej kompetencji było przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego pojawiają się istotne wątpliwości odnośnie do normatywnego charakteru rozporządzeń wydawanych na ww. podstawie prawnej, a tym samym dopuszczalności i zakresu ich trybunalskiej kontroli.
4. W wyroku z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00 wskazywał, że „w odniesieniu do cechy generalności, w pełni uzasadnione jest przyjęcie, że adresatem [zmieniających granice gmin – przyp. własny] regulacji § 5 pkt 2 jak i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie jest indywidualnie wskazany podmiot, ale ich różne kategorie. Trzeba bowiem podkreślić, iż adresatem zakwestionowanych przepisów nie mogą być jedynie organy państwa powołane do technicznego wprowadzenia w życie uregulowania przewidującego przypisanie określonych obszarów do konkretnych gmin. Za adresatów przepisów § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów winny być uznane wszystkie podmioty prawa (a więc zarówno mieszkańcy przedmiotowych wsi, jak i wszelkie organy i instytucje publiczne), które w zakresie swoich działań (faktycznych czy prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danej wsi do określonej gminy”. Z kolei, „odniesieniu do problemu oceny abstrakcyjnego charakteru regulacji zakwestionowanych przez rady gmin, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także i pod względem sposobu opisanego powinnego zachowania zaskarżone przepisy rozporządzenia

Rady Ministrów spełniają >>materialne<< kryterium normatywności.

Normatywnej treści zakwestionowanych przepisów nie sposób bowiem ograniczać wyłącznie do samego jedynie >>technicznego<< wyznaczenia nowych granic gmin. Normy wyrażone w § 5 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie >>spełniają się<< wyłącznie jednorazowym ich wykonaniem”.

5. Drugi kierunek orzecznicy Sądu Konstytucyjnego akcentuje jednak hybrydowy charakter rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów w oparciu o art. 4 ust. 1 u.s.g. W wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 Trybunał wyjaśnił, że „mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określonymi w doktrynie jako >>rozporządzenia<< różniące się od rozporządzeń "klasycznych", przewidzianych w art. 87 i art. 92 Konstytucji. Owe >>rozporządzenia<<, stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń >>klasycznych<< tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej (zob. S. Wronkowska, Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki, [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 87 i n.). Zarazem jednak rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa. [...] Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian”.
6. Drugi z zasygnalizowanych kierunków orzecznicy Trybunału uznać należy za obecnie dominujący. Znalazł on odzwierciedlenie w szeregu dalszych

rozstrzygnięć Trybunału (por. postanowienia z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07; z 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16 i z 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19). W ostatnim z przywołanych postanowień, Trybunał szczególnie wyraźnie podkreślił, że „rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru normatywnego i nie należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji. To, że akt ten pośrednio oddziałuje na sytuację prawną podmiotów prawa, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”).

7. Rozstrzygnięcia te stały się kanwą skierowania przez Trybunał dwóch sygnalizacji do Sejmu RP i Prezesa Rady Ministrów. W postanowieniu z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09, Trybunał wskazał, że „w efekcie zaistniałej sytuacji [nadaniu indywidualnemu i konkretnemu rozstrzygnięciu formy rozporządzenia – przyp. własny] 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”. Problem ten ponownie podniesiono w postanowieniu z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19 stwierdzając, że „wskazane okoliczności powodują łącznie, że rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin są wyjęte spod kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny i spod sądownoadministracyjnej kontroli legalności aktów i decyzji administracyjnych”. Sygnalizacje te, akcentujące konieczność zmian legislacyjnych w celu wyeliminowania problemu braku kontroli sądowej procesu zmiany granic gmin,

mimo interwencji m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich², nie zostały do dnia dzisiejszego wykonane.

8. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że forma prawna rozporządzenia wyklucza jego objęcie kontrolą sądu administracyjnego, niezależnie od charakteru norm w nim zawartych. W postanowieniu z 5 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1199/09³ NSA argumentował, że „niespełnienie przez rozporządzenie materialnej definicji aktu normatywnego nie powoduje jednak, że akt ten ze względu na swą swoistą treść może podlegać automatycznemu wyłączeniu z konstytucyjnego systemu źródeł prawa i być traktowany na równi z aktami administracyjnymi stanowiącymi wynik procesu konkretyzacji praw lub obowiązków przez organ administracji. Na przeszkodzie temu stoi bowiem przyjęta przez ustawodawcę wiążąca forma aktu, która nie pozostaje bez znaczenia dla określenia sposobu kontroli postanowień nie wykazujących cech generalności i abstrakcyjności, niemniej jednak, mocą ustawowego przepisu upoważniającego, należących w oparciu o tzw. systemowe pojęcie obowiązywania do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę za trafne w związku z tym uznaje te stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego, które wskazują, że nawet jeżeli kwestionowany akt wykonawczy czerpie cechy aktu normatywnego jedynie z formy w jakiej został wydany, nie powoduje to wyłączenia go spod zasad przeprowadzania kontroli konstytucyjności prawa, określonych przepisem art. 188 Konstytucji”.
9. Przy wszelkich wątpliwościach, jakie budzi to stanowisko NSA na gruncie niniejszej sprawy (rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin), które związane są tym, czy rozporządzenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g. jest

² M.in. pismo z 24 czerwca 2016 r., nr V.604.31.2015, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20Ozmiana%20granic%20gmin%20po%20poprawkach%20Zast%C4%99pczyni%20RPO.pdf>, dostęp 1 czerwca 2022 r.

³ to i dalsze przywołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA

rozporządzeniem w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP⁴, Rzecznik akceptuje pogląd zawarty w przywołanym postanowieniu NSA, że sądownoadministracyjna kontrola rozporządzenia mogłaby rodzić wątpliwe skutki w razie uwzględnienia skargi („nadawanie orzeczeniu kończącemu postępowanie sądownoadministracyjne [...] charakteru [decyzji prawotwórczej] wynika z faktu, że uznanie za nienormatywny (i uchylenie) aktu mającego charakter normatywny prowadzioby do ukształtowania w sposób błędny nowego stanu prawnego. Określona materia stałaby się sferą nieuregulowaną prawnie” – tak NSA w przywołanym postanowieniu). W kontekście powyższego, Rzecznik pragnie podkreślić, że składając niniejszą skargę, **nie** kwestionuje ani rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., ani żadnego z jego elementów. Nie domaga się też wyeliminowania rozporządzenia z systemu prawa ani, tym bardziej, odwrócenia skutku (zmiany granic), jaki wywołało jego wejście w życie. Oczekuje natomiast dokonania przez sąd administracyjny oceny zgodności z przepisami prawa materialnego czynności poprzedzającej jego wydanie, tj. wypełnienia luki w zakresie trybunalskiej kontroli rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. Zdaniem Rzecznika, objęta niniejszą skargą czynność polegająca na przyjęciu projektu rozporządzenia, jakkolwiek stanowi element procesu prowadzącego do wydania aktu, będącego przynajmniej pod względem formy (czy też „nazwy”) aktem stanowienia prawa, ma – ze względu na swój przedmiot (rozstrzygnięcie dotyczące zmian granic gmin) – charakter czynności z zakresu administracji publicznej, do której kontroli uprawnione są sądy administracyjne. Skutkiem orzeczenia sądu administracyjnego uwzględniającego niniejszą skargę byłoby stwierdzenie, że nie zostały spełnione materialne przesłanki zmiany granic gmin wynikające z ustawy, co z kolei może prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia przez Trybunał Konstytucyjny.

⁴ Por. M. Wiącek, Kontrola konstytucyjności rozporządzeń dotyczących zmian w podziale terytorialnym państwa. Glosa do postanowienia TK z dnia 15 lipca 2020 r., U 5/19, ST 2021, nr 4, s. 90-96.

10. Rzecznik podkreśla przy tym również, że czynność objęta niniejszą skargą nie jest tożsama z wydaniem rozporządzenia w rozumieniu art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP. Stosownie do art. 2 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów, organizację i tryb swojej pracy Rada Ministrów określa w regulaminie. Przyjęty na tej podstawie Regulamin Pracy Rady Ministrów (uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r., aktualny t.j. MP z 2022 r. poz. 348) dookreśla proces prowadzący do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów. W świetle jego regulacji, przyjęcie przez Radę Ministrów projektu rozporządzenia nie jest równoznaczne z wydaniem rozporządzenia. Prezes Rady Ministrów został bowiem wyposażony w kompetencję do zarządzenia „reassumpcji”, czyli ponownego rozpatrzenia projektu rozporządzenia przez Radę Ministrów (§ 94 w zw. z § 132 Regulaminu). Dopiero nieskorzystanie z tej kompetencji i podpisanie przyjętego przez Radę Ministrów projektu jest równoznaczne z wydaniem rozporządzenia (por. § 93 ust. 1 pkt 1 oraz § 96 Regulaminu w zw. z art. 24 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów). Wówczas projekt zyskuje walor ostateczności, „stając się” rozporządzeniem Rady Ministrów.

B. Czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

11. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kontrolą sądów administracyjnych objęte są inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

12. W doktrynie panuje zasadniczo zgoda⁵, co do następujących przesłanek dopuszczających zaskarżenie „innego aktu lub czynności”:

a) akt lub czynność nie może być decyzją lub postanowieniem. Co za tym idzie, chociaż mają one często charakter władczy (jednostronny akt lub czynność organu), to nie są władczym rozstrzygnięciem, albowiem wówczas należałoby je zaliczyć do kategorii decyzji administracyjnych;

b) akt lub czynność może być, co do zasady, podejmowana w sprawie indywidualnej (choć może wykazywać również cechy aktu generalnego) i skierowana na zewnątrz, czyli wobec podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie dokonującemu jej organowi;

c) akt lub czynność musi mieć charakter publicznoprawny, tj. dotyczyć sprawy z zakresu administracji publicznej, ponieważ tylko taka stanowić może przedmiot kontroli sądu administracyjnego;

d) akt lub czynność musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (spory budzi tu charakter związku aktu lub czynności z uprawnieniami lub obowiązkami – czy winien on być bezpośredni, czy też może być jedynie pośredni).

13. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowana w niniejszej sprawie czynność Rady Ministrów spełnia wszystkie opisane wymogi.

a) Władczy charakter zaskarżonej czynności

14. Władztwo administracyjne w swoim klasycznym ujęciu charakteryzowane jest najczęściej jako „możność jednostronnego ukształtowania przez organ administracji stanu prawnego, zwłaszcza sytuacji prawnej podmiotu podporządkowanego, którym jest podmiot administrowany lub jednostka

⁵ Por. T. Woś w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. T. Wosia, Warszawa 2005; J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa 2012; A. Kabat w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Kraków 2005; J. Drachal w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011; a także orzecznictwo sądów administracyjnych w nich powołane.

organizacyjna administracji”⁶. We współczesnej literaturze podkreśla się wszakże coraz większą złożoność tego pojęcia, wynikającą ze zmieniających się uwarunkowań prawnych i społecznych. Wskazuje się, że „jak pokazuje obecna sytuacja normatywna, decydowanie o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych coraz częściej przybiera formy dalekie od tych uznanych za właściwe dla tak sformułowanego celu. Nie można nie zauważyć, że władztwo administracyjne to nie tylko ostateczne kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zewnętrznego, ale również możliwość pośredniego wpływania na jego prawa i obowiązki, stwarzanie warunków dla realizacji należnych mu praw”⁷.

15. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie powinno budzić wątpliwości, że rozstrzygnięcie Rady Ministrów w przedmiocie przyjęcia projektu rozporządzenia zmieniającego granice gmin ma charakter władczy, choć – rzecz jasna – nie przybiera formy decyzji administracyjnej ani postanowienia. Jest przejawem wykonywania kompetencji, która pozwala Radzie Ministrów wpływać na prawa i obowiązki innych podmiotów zarówno bezpośrednio (w odniesieniu do gmin, których granice mają zostać zmienione), jak i pośrednio (członków wspólnot samorządowych gmin, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gmin). Podjęcie tej czynności, ze skutkiem „zawieszonym” (istnieje możliwość dokonania „reassumpcji” tego rozstrzygnięcia) prowadzi do ukształtowania praw i obowiązków wspomnianych podmiotów.

b) Indywidualny charakter zaskarżonej czynności

16. Intencją wprowadzenia do porządku prawnego art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. było objęcie kontrolą sądowoadministracyjną szerokorozumianych „rozstrzygnięć” organów administracji, które nie następują w formie decyzji lub postanowienia, ale w innej formie indywidualizują sytuację prawną danego podmiotu. W orzecznictwie wyjaśnia się, że przedmiotem aktów i czynności, o których mowa

⁶ Por. M. Szewczak Władztwo administracyjne w: [red] I. Wieczorek i J. Szymanek, Słownik pojęć w administracji publicznej, Łódź 2018, s. 218.

⁷ Por. M. Krawczyk, Podstawy władztwa administracyjnego, Lex (el.) 2016.

w przywołanym przepisie jest „określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny (uprawnienie lub obowiązek), którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego. Są to zatem akty lub czynności, w których występuje podwójna konkretność (podmiotowa i przedmiotowa) przez wskazanie indywidualnego uprawnienia lub obowiązku oznaczonego podmiotu administrowanego”⁸.

17. Argumentów na rzecz indywidualnego charakteru przyjęcia projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic dostarcza w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego związane z kontrolą rozporządzeń stanowiących efekt tego rodzaju czynności. Trybunał wskazuje, że 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 gminami⁹. Sporne rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym zawierają postanowienia mające 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 administracyjnych¹⁰.

18. Przytoczone poglądy Trybunału, dotyczące samego rozporządzenia w sprawie zmiany granic zachowują w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pełną aktualność w odniesieniu do czynności poprzedzającej jego wydanie, tj. czynności przyjęcia przez Radę Ministrów projektu rozporządzenia. Ona

⁸ Por. m.in. postanowienie NSA z 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 126/17.

⁹ Postanowienie z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09.

¹⁰ Postanowienie z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19.

również jest czynnością o *de facto* indywidualnym charakterze – skierowaną do gmin objętych zmianą granic.

c) Publicznoprawny charakter zaskarżonej czynności

19. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie powinna być kwestionowana również teza o „publicznoprawnym” charakterze zaskarżonej czynności. Choć należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym brak jest legalnej definicji sprawy z zakresu administracji publicznej, to nie można odmówić zasadności poglądom prezentowanym w orzecznictwie (por. m.in. uchwałę składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2008 r., sygn. I OPS 4/08), że definicja zawarta w dawnym art. 20 ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 74 poz. 368, ze zm.), zachowuje aktualność również pod rządami p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, sprawą z zakresu administracji publicznej określić należy „wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy [powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej], które nie mają charakteru cywilnoprawnego”. Niewątpliwie sprawa przyjęcia przez Radę Ministrów projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic charakteru cywilnoprawnego nie ma.

20. W orzecznictwie sądów administracyjnych teza o publicznoprawnym charakterze sprawy dotyczącej zmian granic gmin także nie budzi wątpliwości. Jednoznacznie na takim stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w postanowieniu z 12 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Op 486/16 rozpatrując skargi na akt będący elementem procedury prowadzącej do wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic. Jakkolwiek uznał, że zaskarżona uchwała Rady Miasta Opola w przedmiocie wyrażenia opinii oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic miasta nie naruszała interesu prawnego skarżących uzasadniającego wywiedzenie skarg, to jednak wyraźnie stwierdził, że „ze względu na przedmiot sprawy nie budzi wątpliwości kwestia, że zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej”. Ocena ta została zaakceptowana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie z 7

kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 569/17). Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w postanowieniu z 27 lipca 2018 r., sygn. II SA/Rz 782/18 („Kwestionowana uchwała [w przedmiocie przystąpienia do procedury zmiany granic i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami – przyp. własny] dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej”).

d) Związek zaskarżonej czynności z uprawnieniami i obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa

21. Rzecznik stoi również na stanowisku, że czynność dokonana przez Radę Ministrów dotyczy w sposób bezpośredni, wynikających z powszechnie obowiązującego prawa uprawnień gmin, których obszar ma zostać w wyniku realizacji rozporządzenia „uszczuplony”. Z „terytorium” prawo wiąże bowiem nierozzerwalnie szereg uprawnień o różnym charakterze. Należą do nich przede wszystkim uprawnienie do dochodów z podatków: od nieruchomości, leśnego i rolnego, a także uprawnienie do władztwa planistycznego na obszarze gminy.

22. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a–c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.), „źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego”. Przepis ten statuuje zatem uprawnienie danej gminy do określonych środków finansowych związanych z powierzchnią ziemi, znajdującą się w granicach tej gminy. Podstawę opodatkowania wymienionymi podatkami stanowi bowiem właśnie powierzchnia (por. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.; art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2020 poz. 333; art. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.), wraz z której zmniejszeniem w obrębie danej gminy, uprawnienie do dochodów ulega ograniczeniu.

23. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503), „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy". Przytoczony przepis stanowi właśnie podstawę i określa ramy władztwa planistycznego gminy na jej obszarze. Należy się w pełni zgodzić z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu, który w wyroku z 21 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Op 441/15 uznał, że naruszenie uprawnienia do władztwa planistycznego gminy przez inną, wskutek „przekroczenia granicy” w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi źródło interesu prawnego w zaskarżeniu planu. Ten sam interes prawny posiada gmina w nieuszczipianiu jej terytorium, a skoro tak, to czynności będącej elementem procedury utraty władztwa planistycznego w określonym zakresie nie sposób określić inaczej, jak dotyczącej uprawnienia „uszczipianej” gminy.

24. Niezależnie od powyższego wypada wskazać, że zmiana granic gmin skutkuje generalną sukcesją także innych praw i obowiązków wynikających z „posiadania terytorium”. Stosownie do art. 4eb ust. 1 u.s.g., „w przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy, gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych”. Przepis ten stanowi podstawę przejęcie przez „powiększaną” gminę wszelkiego ewentualnie posiadanego przez „pomniejszaną” gminę mienia komunalnego związanego z terytorium, w tym takiego przynależnego gminie „pomniejszanej” z mocy prawa (art. 44 pkt 1 u.s.g.; art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32 poz. 191 ze zm.).

C. Uwagi końcowe w zakresie dopuszczalności skargi

25. Zaskarżona czynność stanowi niewątpliwie element procesu, który kończy się wydaniem rozporządzenia (aktu prawa powszechnie obowiązującego).

Spodziewając się polemiki z prezentowanym poglądem o dopuszczalności niniejszej skargi z tego względu, Rzecznik pragnie uprzedzająco podkreślić, że fakt ten nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu niniejszej skargi. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że czynności takie jak przyjęcie przez Sejm RP ustawy (por. postanowienia NSA z 5 lipca 2019 r., sygn. I OSK 1415/19), czy podpisanie jej przez Prezydenta RP ustawy (por. postanowienie NSA z 24 maja 2019 r., sygn. I OSK 820/19) nie podlegają kognicji sądów administracyjnych, albowiem stanowią element procesu legislacyjnego. Te trafne poglądy nie znajdują jednak zastosowania w sprawie niniejszej ze względu na akcentowany już wielokrotnie charakter norm, których ona dotyczy. Proces prowadzący do wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic nie jest procesem legislacyjnym (zmierzającym do stanowienia prawa).

26. W swoich judykatach, NSA podkreślał, że niedopuszczalność ocenianych skarg jest wynikiem tego, że zaskarżone czynności/akty **nie kreują norm indywidualnych i konkretnych, a generalne i abstrakcyjne**. W postanowieniu z 30 stycznia 2019 r., sygn. II GSK 2093/18, NSA wskazał wyraźnie, że „aby możliwa była ocena, czy zaskarżona czynność [Rady Ministrów w przedmiocie podjęcia inicjatywy ustawodawczej – przyp. własny] stanowi akt administracyjny generalny czy akt normatywny, należy poddać analizie normy zawarte we wskazanym przez skarżącą art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej. Przepis ten stanowi, że w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2016 r. poz. 2142 i 2003 oraz z 2017 r. poz. 1015) wprowadza się następujące zmiany: w art. 23a po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu: >>1a. Produkty lecznicze dopuszczone do obrotu, wskazane w Charakterystyce Produktu Leczniczego do stosowania w antykoncepcji otrzymują kategorię dostępności, o której mowa w ust. 1 pkt 2.<<. W świetle powyższego przyjąć należy, że art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej wprowadził do polskiego porządku prawnego normę prawną, wedle której każdy, kto chce kupić produkty lecznicze dopuszczone do obrotu, wskazane w Charakterystyce Produktu Leczniczego do stosowania w antykoncepcji, musi wcześniej otrzymać na ten produkt receptę.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, tak sformułowana norma określa adresatów generalnie, a nakazane zachowanie jest powtarzalne (abstrakcyjne). Z tego powodu należy uznać, że zaskarżone zostały czynności skutkujące przyjęciem aktu normatywnego w znaczeniu materialnym, a nie generalny akt administracyjny. Wbrew twierdzeniom skarżącej, przedmiotu jej skargi nie można zakwalifikować jako "innego aktu lub czynności", o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak jest bowiem podstaw do przyjęcia, że czynności związane z szeroko pojętym procesem legislacyjnym są czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa (zob. postanowienie NSA z 28 listopada 2012 r. o sygn. akt II OSK 2665/12). **Akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa muszą być bowiem skierowane do indywidualnego podmiotu** [podkr. własne] (a zatem poza zakresem tego przepisu pozostają akty o charakterze generalnym – zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak–Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, 6. wydanie, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 81 oraz powołane tam piśmiennictwo i orzecznictwo), **a takiego charakteru – o czym już była mowa – nie ma ustawa zmieniająca** [podkr. własne] (czynność polegająca na jej podjęciu przez organy upoważnione do stanowienia prawa, zgodnie z Konstytucją RP).

27. Powyższe potwierdza – przywoływane już wyżej – orzecznictwo sądów administracyjnych zapadłe na gruncie kontroli uchwał rad gmin w sprawie skierowania do Rady Ministrów wniosku o zmianę granic gmin (postanowienia WSA w Opolu z 12 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Op 486/16 i NSA z 7 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 569/17). Skierowanie wniosku o zmianę granic gmin stanowi taki sam element procesu, który kończy się wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów. Jednak – ze względu na charakter sprawy, której ona dotyczy (prowadzącej do ukształtowania indywidualnej sytuacji określonych podmiotów, w szczególności gmin objętych zmianą granic), sądy nie odmówiły *a limine*

kontroli tych uchwał, wymagając jedynie od skarżących wykazania naruszenia wskutek podjęcia uchwały ich indywidualnego interesu prawnego i wprost stwierdzając, że tego rodzaju uchwały są podejmowane w sprawie z zakresu administracji publicznej.

III. Uzasadnienie zarzutów skargi

28. Zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, „zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Doktryna zwraca uwagę, że regulacja ta „wprowadza pewne zobiektywizowane kryteria tworzenia przez ustawę jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, *explicite* potwierdzając niejako >>przy okazji<< zasadę decentralizacji, gdyż jednostki te mają być tworzone dla >>wykonywania zadań publicznych<<, przy czym „kryteria te sprowadzone zostają do rozmaitego rodzaju >>więzi<< spajających zarówno ich mieszkańców między sobą, jak i ze szczególnymi właściwościami danego terenu”¹¹. Konstytucyjna zasada doprecyzowywana jest w przepisach u.s.g.

29. Stosownie do art. 4 ust. 3 u.s.g., „ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. W piśmiennictwie wskazuje się, że przytoczony przepis ma „charakter instrukcyjny, tj. określający przesłanki i kryteria, jakimi powinna się kierować Rada Ministrów przy [...] ustalaniu ich [gmin – przyp. własny] granic i siedzib władz”¹², a

¹¹ P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 15, Lex (el.).

¹² M. I. Mączyński [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e), art. 4(f), Lex (el.).

kompetencja Rady Ministrów jest przejawem „daleko posuniętej uznaniowości organu administracji publicznej”¹³.

30. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie może jednak budzić wątpliwości, że uznaniowy charakter kompetencji Rady Ministrów nie może przeradzać się w dowolność. Rada Ministrów, przy dokonywaniu czynności takiej, jak zaskarżona w niniejszej sprawie czynność, pozostaje związana przytoczonymi wyżej przepisami, mającymi charakter „naprowadzający” na ochronę pewnych dóbr przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03).

31. Przez uznanie administracyjne orzecznictwo rozumie zwykle uprawnienie organu do wyboru rozstrzygnięcia, wyboru konsekwencji stosowanej przez organ normy prawnej (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lutego 2007 r., sygn. I OSK 579/06). Zakres sądownoadministracyjnej kontroli uznania administracyjnego był przedmiotem bardzo licznych wypowiedzi doktryny i judykatury¹⁴, odnoszących się przede wszystkim do decyzji administracyjnych, ale znajdujących pełne zastosowanie w przypadku innych form prawnych uznaniowego załatwiania spraw administracyjnych, także w drodze czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. m.in. wyrok NSA z 9 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 2770/16). Przede wszystkim wskazuje się, że konstrukcja uznania administracyjnego nie czyni takiej kontroli niedopuszczalną, czy też zmniejszoną, ale inaczej ukierunkowaną, a wynikającą z charakteru uznania. Kluczowego znaczenia przy dokonywaniu kontroli uznania administracyjnego nabiera przy tym uzasadnienie rozstrzygnięcia, które musi wskazywać w sposób jasny i czytelny na motywy, jakimi kierowano się, podejmując określone rozstrzygnięcie (por. m.in. wyrok NSA z 10 marca 2021 r., sygn. II OSK 1946/19).

¹³ B. Dolnicki [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, art. 4, art. 4(a), art. 4(b), Lex (el.)

¹⁴ Por. szerzej M. Jaśkowska, Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 168-184.

32. Jednym z podstawowych elementów sądowej kontroli rozstrzygnięć uznaniowych jest ocena przestrzegania przez organ dyrektyw wyboru zawartych w przepisach prawa, które stanowią ograniczenie uznania (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 10 grudnia 2021 r., sygn. I SA/Po 778/21). Na gruncie niniejszej sprawy, dyrektywy te zawarte są – rzecz jasna – przede wszystkim we wskazanych i przytoczonych wyżej normach rangi konstytucyjnej (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP) i ustawowej (art. 4 ust. 3 u.s.g.). W ramach kontroli zgodności z prawem rozstrzygnięć uznaniowych podlega też sprawdzeniu faktyczna podstawa rozstrzygnięcia. Jak przy tym podkreśla się w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 12 lutego 1997 r., sygn. V SA 246/96), od rozstrzygającego w ramach uznania organu wymaga się nawet większej dbałości o prawidłowe przeprowadzenie postępowania niż w przypadku rozstrzygnięć związanych. Sądowa kontrola rozstrzygnięć uznaniowych sprowadza się bowiem w dużej mierze do oceny, czy organ prawidłowo zgromadził materiał dowodowy oraz czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym mają swoje uzasadnienie w zebranych w sprawie materiale dowodowym (por. wyrok NSA OZ w Gdańsku z 7 lutego 2001 r., sygn. I SA/Gd 1507/00). Obowiązkiem organu korzystającego z uznania jest wykazanie, jakie względy przemawiają za określonym rozstrzygnięciem, przy czym ocena organu w tym względzie musi być oparta na zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym (por. wyrok NSA z 3 marca 2017 r., sygn. I OSK 170/16).

33. Wskazując powyżej na zakres oceny zgodności z prawem zaskarżonej czynności, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że Rada Ministrów uchybiła wymogom stawianym jej przy podejmowaniu rozstrzygnięć takich, jak zaskarżone w niniejszej sprawie. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia, który został przyjęty bez zmian zaskarżoną czynnością nie zawarto w ogóle odniesienia do takich dyrektyw wyboru zawartych w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 u.s.g. jak jednorodność terytorium, czy więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Zaprezentowany w uzasadnieniu przyjętego projektu rozporządzenia stan faktyczny nie wskazuje przy tym, by postępowanie

dowodowe poprzedzające podjęcie zaskarżonej czynności było pod kątem stosowania tych dyrektyw prowadzone. *Nota bene*, w uzasadnieniu nie zawarto w ogóle odwołania do przywołanych przepisów. Uzasadnienie przyjętego zaskarżoną czynnością projektu sprowadza się w zasadzie wyłącznie do przedstawienia celowości podejmowanego przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia i pozostaje *de facto* oderwane od kryteriów dokonywania zmian granic gmin. Rozstrzygnięciu Rady Ministrów, ocenianemu w oparciu o uzasadnienie projektu nie można przypisać cechy uznaniowości. Ma ono charakter dowolny, przez co narusza art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

IV. Uwagi końcowe

34. O podjęcie czynności przewidzianych w ustawie o Rzeczniku Praw

Obywatelskich wobec dokonania przez Radę Ministrów zaskarżonej czynności, zwrócił się do Rzecznika Związek Gmin Wiejskich RP, przy czym zasadniczym motywem skierowania rzeczonożego wniosku było zapewnienie możliwości sądowej kontroli tego rodzaju rozstrzygnięć. Wobec stabilnego w ostatnich latach kierunku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika ograniczenie trybunalskiej kontroli zmian granic wyłącznie do formalnej oceny zgodności rozporządzeń wydawanych w tej sprawie z normami ustaw i Konstytucji RP, materialną kontrolę zgodności z prawem zmian granic zdolne jest zapewnić wyłącznie sądownictwo administracyjne.

35. Rzecznik Praw Obywatelskich, nie kwestionując kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia polityki państwa również poprzez określanie jego ustroju terytorialnego dostrzega, że korzystanie z niej wiąże się z licznymi zarzutami o jej instrumentalne traktowanie. Podejmowane w przeszłości rozstrzygnięcia w przedmiocie zmiany granic stawały się źródłem licznych konfliktów społecznych i nie pozostawały obojętne z punktu widzenia wolności i praw jednostki (por. m.in. kontrowersje związane ze skutkami zmian granic Opola dokonanych z dniem 1 stycznia 2017 roku, które oprócz aspektów finansowych – możliwości

wykonywania przez „pomniejszane” wówczas gminy zadań na rzecz mieszkańców, związane były także z ochroną praw mniejszości narodowych).

36. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd o konieczności zapewnienia skutecznej kontroli sądowej rozstrzygnięć Rady Ministrów dotyczących zmian granic gmin, które są prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. przywoływane wyżej postanowienia: z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09 i z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19). Jako że dotychczas żaden organ uprawniony do zainicjowania procesu legislacyjnego zmierzającego do kompleksowego rozstrzygnięcia przedstawionego problemu, nie podjął stosownych działań w celu wykonania sygnalizacji trybunalskich, Rzecznik uznał za stosowne skierowanie skargi do sądu administracyjnego w niniejszej sprawie. Postanowił skorzystać z jedyne go środka prawnego mogącego doprowadzić do oceny materialnoprawnych aspektów rozstrzygnięcia Rady Ministrów w przedmiocie zmiany granic gmin.

37. Stosownie do art. 53 § 3 p.p.s.a., termin na wniesienie skargi w niniejszej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynosi 6 miesięcy od dnia podjęcia zaskarżonej czynności. Zaskarżona w niniejszej sprawie czynność została podjęta 27 grudnia 2021 r., przez co – biorąc pod uwagę datę wniesienia niniejszej skargi – 6-miesięczny termin należy uznać za niewątpliwie dochowany. Skargę niniejszą Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi na adres elektronicznej skrzynki podawczej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów.

38. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/