



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 lipca 2019 r.

Pozycja 32

POSTANOWIENIE z dnia 12 czerwca 2019 r. Sygn. akt U 1/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 czerwca 2019 r., wniosku Rady Gminy Stare Miasto o zbadanie zgodności:

§ 2 rozporządzenia 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), w zakresie zmiany granicy pomiędzy gminami Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem, polegającej na włączeniu do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha, z gminy Stare Miasto, z:

- art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 oraz w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji,
- art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, 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,
- art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji,
- art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 15 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji,
- art. 165 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 6 lutego 2018 r. Rada Gminy Stare Miasto (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że § 2 rozporządzenia 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; dalej: rozporządzenie z 2017 r.), w zakresie zmiany granicy pomiędzy gminami Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem, polegającej na włączeniu do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha, z gminy Stare Miasto, jest niezgodny z:

1) art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 oraz w związku z art. 7 Konstytucji, ze względu na 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;

2) art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 7 Konstytucji, ze względu na naruszenie procedury wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin polegające na jego wydaniu w oparciu o niepełny wniosek zainteresowanej rady gminy;

3) art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, 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, ze względu na ustalenie granic gmin pomimo braku wystąpienia w sprawie lokalnego interesu publicznego (odmiennego od interesu własnego jednej z gmin objętych zmianą granic), który uzasadniałby naruszenie zasady stabilności granic gmin;

4) art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji, ze względu na niezrealizowanie ustawowo określonych wytycznych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin, do których należy zapewnienie gminom, których granice ulegają zmianie, terytorium możliwie jednorodnego pod względem przestrzennym;

5) art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym, w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 15 ust. 2, w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niezrealizowanie wytycznych ustawowych wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin, do których należy zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych obu gminom po dokonanej zmianie;

6) art. 165 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady samodzielności gminy, polegające na dokonaniu zmiany przebiegu granicy pomiędzy

gminami w sytuacji braku spełnienia przesłanek celowości, niezbędności i proporcjonalności takiego naruszenia.

W ocenie wnioskodawcy, ustanowienie § 2 rozporządzenia z 2017 r. zostało dokonane z inicjatywy podmiotu nieuprawnionego, gdyż z wnioskiem o ustalenie granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem wystąpił w imieniu Rady Miasta Konin jej przewodniczący niedysponujący żadnym umocowaniem do reprezentowania Rady Miasta Konin w postępowaniu w sprawie ustalenia granic gmin.

Wnioskodawca stwierdził, że Rada Ministrów, rozstrzygając o ustaleniu przebiegu granic pomiędzy gminami Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem nie mogła zrealizować wytycznych ustawowych do wydania rozporządzenia w zakresie określenia, czy treść przesłanek warunkujących zmianę granic gmin ma zastosowanie do odpowiadającego jej faktycznemu stanowi więzi i struktury na spornym obszarze. Rada Miasta Konin nie przedstawiła tego stanu w sposób wyczerpujący we wniosku, a Rada Ministrów nie dysponuje dostateczną wiedzą w tym zakresie.

W ocenie wnioskodawcy, interes wskazany we wniosku o ustalenie granic pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem nie nosi znamion lokalnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W szczególności, zmiana w zasadniczym podziale terytorialnym kraju nie może być dokonywana z uwagi na doraźną sytuację finansową spółki gminnej, tj. wzrost kosztów jej działalności w związku ze zrealizowanym projektem modernizacji i zabudowy jej przedsiębiorstwa przy równoczesnym braku „zwrotu” tej inwestycji w danym czasie.

Wnioskodawca stwierdził, że przyjęty rozporządzeniem z 2017 r. nowy przebieg granicy pomiędzy gminą Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem jest sprzeczny z zasadami racjonalności przestrzennej. Włącza on do drugiego z wymienionych podmiotów jednostkowy obszar oddzielony od niego pasem drogi publicznej kategorii krajowej (drogi czteropasmowej). W ocenie wnioskodawcy, gmina Stare Miasto wskutek wejścia w życie § 2 rozporządzenia z 2017 r. straci część swojego terytorium objętego jej władztwem podatkowym bez równoczesnego zmniejszenia liczby mieszkańców.

W ocenie wnioskodawcy, uchwalenie § 2 rozporządzenia z 2017 r. nie zostało uzasadnione lokalnym interesem publicznym miasta na prawach powiatu Konin, a dotychczasowy ustrój terytorialny obu gmin służył w lepszym stopniu realizacji przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego. Zmiana przebiegu granicy pomiędzy gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem pozbawiła gminę źródeł dochodu własnego bez równoczesnego zmniejszenia zakresu jej zadań. Z tego względu zaskarżony przepis naruszył wyrażoną w art. 165 Konstytucji zasadę samodzielności gminy.

2. Pismem z 20 maja 2019 r. stanowisko w sprawie zajęła Rada Ministrów, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jeśliby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, Rada Ministrów przedstawiła stanowisko że § 2 rozporządzenia z 2017 r.:

- 1) jest zgodny z art. 4 ust. 2 oraz art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) jest zgodny z art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 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 sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310; dalej: rozporządzenie z 2001 r.);
- 3) jest zgodny z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 4) jest zgodny z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- 5) nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji;

6) jest zgodny z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie Rada Ministrów wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania w całości, Rada Ministrów stwierdziła, że kontrola konstytucyjności § 2 rozporządzenia z 2017 r. jest poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, o której stanowi art. 188 pkt 3 Konstytucji.

W ocenie Rady Ministrów, zmiana granic miasta Konina i gminy Stare Miasto, dokonana na podstawie § 2 rozporządzenia z 2017 r. została zainicjowana w prawem wyznaczonym terminie wnioskiem Rady Miasta Konin. Rada ta wystąpiła z wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody, co stanowi wypełnienie normy proceduralnej z art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Nie doszło więc do naruszenia zasady legalizmu oraz konstytucyjnych zasad stanowienia przepisów wykonawczych do ustaw. Wniosek o dokonanie zmiany granic miasta Konina zawierał informacje, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia z 2001 r. Zakwestionowany przepis został wydany w wyniku przeprowadzenia postępowania zainicjowanego kompletnym wnioskiem, spełniającym wymagania wynikające z art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Ministrów stwierdziła ponadto, że przyjęcie przez nią, aby zakwestionowana zmiana granic weszła w życie 1 stycznia 2019 r. miało na celu zapewnienie gminie Stare Miasto odpowiedniego okresu na przygotowanie się do nowej sytuacji związanej z uszczupleniem jej dochodów, a także umożliwienie podjęcia rozmów pomiędzy władzami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (Koninem i Starym Miastem) w zakresie ewentualnych rozliczeń związanych ze zmianą. Rada Ministrów stwierdziła także, że wydając zakwestionowany przepis, poddała szczegółowej analizie kwestie związane z oceną jednorodności terytorium obu dotkniętych zmianą gmin ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniającą więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

3. Pismem z 10 maja 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. Pismem z 3 czerwca 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny stwierdził, że przyjmując za aktualną tezę, iż rozporządzenie nie musi mieć charakteru normatywnego w każdym wypadku i nie zawsze należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji, to w niniejszej sprawie zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności § 2 rozporządzenia z 2017 r. – w zakresie podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów – ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi oraz ustawowymi nie jest dopuszczalne, co jednocześnie oznacza konieczność umorzenia postępowania w sprawie. W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzuty wnioskodawcy dotyczą problemu zasadności konkretnego przesunięcia terytorialnego między dwiema gminami.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rady Gminy Stare Miasto (dalej: wnioskodawca) jest niezgodność z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) i Konstytucji § 2 rozporządzenia 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; dalej: rozporządzenie z 2017 r.). Przepis ten w zaskarżo-

nym zakresie stanowi: „Z dniem 1 stycznia 2019 r. w województwie wielkopolskim ustala się granice miasta na prawach powiatu Konin i w powiecie konińskim – gminy Stare Miasto przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, to jest działek ewidencyjnych nr 3/1, 3/10-3/15, 4/2, 744/1-744/3, 798/1, 799, 807/1-807/3, 808/1, 809/3-809/5 i 967/3, o łącznej powierzchni 14,56 ha (...)”.

Zdaniem wnioskodawcy, rozporządzenie zostało wydane na wniosek podmiotu niemającego legitymacji do wystąpienia z takim wnioskiem do Rady Ministrów. Wniosek nie zawierał uzasadnienia oraz niezbędnej dokumentacji potwierdzającej jego zasadność. Przeprowadzony w § 2 rozporządzenia z 2017 r. podział terytorium, którego skutkiem było włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru, na którym znajdowało się Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Koninie, którego właścicielem jest miasto Konin, nie został dokonany z uwzględnieniem więzi gospodarczych danego terytorium. Nie miał też uzasadnienia w zapewnieniu miastu Konin realizacji zadań własnych, ale utrudnił realizowanie przez gminę Stare Miasto jej zadań własnych w zakresie gospodarki przestrzennej. Zaskarżone w sprawie ustalenie nowych granic nie spełniało też przesłanki celowości ingerencji w samodzielność gminy Stare Miasto.

Wobec wyżej przedstawionego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro problem wskazany we wniosku dotyczy trybu wydania rozporządzenia, to analiza Trybunału musiała odnosić się również do rozporządzenia jako całości, a nie tylko i wyłącznie do jego poszczególnych jednostek redakcyjnych.

2. Zakwestionowane we wniosku rozporządzenie z 2017 r. zostało wydane na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje Radzie Ministrów między innymi kompetencję do zmiany granic gmin. Zgodnie z tym przepisem, „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz”. Art. 4 ustawy o samorządzie gminnym określa też warunki dokonywania określonych podziałów związanych z ustalaniem granic gmin. Rozporządzenie w tej sprawie może być wydane przez Radę Ministrów z urzędu albo na wniosek zainteresowanej rady gminy (art. 4 ust. 2). 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. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy (art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym).

3. Zagadnienia ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były już przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczasowe ustalenia w tym zakresie mają wpływ na sposób procedowania w niniejszej sprawie.

3.1. W postanowieniu z 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16 (OTK ZU A/2017, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu dotychczasowego orzecznictwa w odniesieniu do kontroli rozporządzeń w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego i wskazał, że w pierwszych sprawach dotyczących tych zagadnień co do zasady uznawał swoją kognicję do badania rozporządzeń w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał stwierdził, że: „w odniesieniu do cechy generalności, w pełni uzasadnione jest przyjęcie, że adresatem regulacji § 5 pkt 2 jak i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów nie

jest indywidualnie wskazany podmiot, ale ich różne kategorie. (...) 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. Trzeba podkreślić, iż niejednoznaczny sposób określenia adresata normy prawnej nie może być przesądzający o odmowie przyznania jej generalnego charakteru. (...) W odniesieniu do problemu oceny abstrakcyjnego charakteru regulacji zakwestionowanych przez rady gmin, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także i pod względem sposobu opisanego 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. Zawarte w nich unormowania stanowiąc będą w przyszłości część składową podstawy normatywnej (treściowej, proceduralnej, kompetencyjnej) dla podejmowania konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym i konkretnym. Kierując się sformułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazaniem, iż o abstrakcyjności danej normy świadczy to, iż nie «konsumuje» się ona wskutek jednorazowego jej wykonania, należy uznać, że w przypadku zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów do takiego skutku nie dochodzi. Istotnie, przepisy te nie będą już rodziły powinności ponownej ich «technicznej» realizacji, ale jednak nie utracą one swojej normatywnej aktualności, determinując treść rozstrzygnięć podejmowanych w przyszłości także na ich podstawie. (...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy więc przyjąć, że zakwestionowane normy rodzą w określonych okolicznościach nakaz określonego typu postępowania, wprowadzając nie samoistnie i samodzielnie w oderwaniu od innych unormowań, ale współkształtując treść przyszłych aktów stosowania prawa» (wyrok TK z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293; zob. też wyrok TK z 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247).

Rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były również przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału w wyrokach z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01 (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23); 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85); 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03 (OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54); 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80); 5 grudnia 2006 r., sygn. U 2/06 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 168).

W wyroku z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, Trybunał, oceniając rozporządzenie w sprawie ustalenia granic jednostek samorządu terytorialnego, w uzasadnieniu orzeczenia zaznaczył, że akt ten nosi znamiona konkretności. Stwierdził, że: „(...) rozporządzenia, o których mowa w art. 4 ustawy [o samorządzie gminnym] są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. Materia rozstrzygnięć powoduje, iż wytyczne treściowe do wydawania rozporządzeń mają charakter raczej kierunkowy, tzn. «naprowadzający» niejako na ochronę pewnych dóbr przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic”.

W innym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że: „(...) materia zmiany granic gmin (...), dotyczy rozstrzygania spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, jednakże przybierających postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów. Choć rozstrzygnięcie to odnosi się do zmiany granic imiennie określonej gminy lub gmin, to koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców” (wyrok z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, zob. podobnie w wyroku z 5 grudnia 2006 r., sygn. U 2/06).

3.2. Trybunał Konstytucyjny odszedł od tezy o dopuszczalności badania rozporządzeń w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w wydanym w pełnym składzie wyroku z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47). W orzeczeniu tym wyjaśnił, że: „Rozporządzenia dokonujące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego kwestionowane w niniejszej sprawie mają szczególny charakter. W odniesieniu do tych rozporządzeń ocena konstytucyjności łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (zob. wyrok z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23). Niezbędne jest zatem zachowanie w tej mierze koniecznej powściągliwości sędziowskiej. Mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określanymi 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 (...).

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. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie – pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Konieczne jest zatem umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów wobec kwestionowanych rozporządzeń dokonujących zmian w podziale terytorialnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku”.

Pogląd ten został podtrzymany w postanowieniach TK z 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152) i 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16.

4. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podzielił stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 37/06 wydanym w pełnym składzie. 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.

Mimo że z punktu widzenia formalnego, akt, jakim jest rozporządzenie, jest wymieniony w art. 87 ust. 1 Konstytucji w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to okoliczność ta nie zwalnia Trybunału z oceny, czy w treści takiego aktu występują normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W szczególności ma to znaczenie w kontekście treści art. 188 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (zob. postanowienie z 8 lutego 2017 r. o sygn. U 2/16).

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że skoro w art. 188 Konstytucji określającym kognicję Trybunału do orzekania w sprawach zgodności określonych aktów z aktami wyższego rzędu nie wymieniono *expressis verbis* rozporządzeń, to dopuszczalność kontroli rozporządzenia będzie możliwa jedynie po spełnieniu przez ten akt kryterium materialnego, czyli wte-

dy, gdy będzie zawierał on „przepisy prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Dla oceny charakteru prawnego danego aktu decydujące znaczenie powinna mieć analiza jego treści, a nie wyłącznie jego forma prawna.

Badając kognicję do rozpoznania aktu wskazanego w art. 188 pkt 3 Konstytucji, Trybunał musiał przesądzić, czy dotyczy on „przepisów prawa” wydanych przez centralny organ państwowy.

Odnosząc powyższe uwagi do rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, a zatem także do zakwestionowanego § 2 rozporządzenia z 2017 r., Trybunał podtrzymał stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 37/06, że ocena poprawności, słuszności czy trafności konkretnych decyzji o zmianie granic samorządowych jednostek terytorialnych wymaga – przede wszystkim – uwzględnienia okoliczności faktycznych. Ocena zgodności przeprowadzona z perspektywy hierarchicznej struktury systemu norm, w niewielkim zakresie – poza oceną trybu dokonania zmian – dotyczyć może treści konkretnych postanowień o zmianie granic, zawartych w kwestionowanym rozporządzeniu czy w innych rozporządzeniach tego samego typu. Z przedstawionego przez wnioskodawcę uzasadnienia zarzutów w sprawie wynika, że zarzuty te dotyczyły nowej oceny faktów, nie odnosiły się natomiast do sfery normatywnej. Z tego względu to, czy w toku wydania zakwestionowanego przepisu rozporządzenia pominięto konkretne interesy lokalne, czy rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie, pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Z powyżej wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.