



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 maja 2026 r.

Pozycja 54

POSTANOWIENIE z dnia 22 kwietnia 2026 r. Sygn. akt U 9/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 kwietnia 2026 r., wniosku Rady Miejskiej Mielna o zbadanie zgodności:

§ 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. poz. 1597), „gdyż wskazany powyżej przepis Zaskarżonego Rozporządzenia został wydany pomimo braku istnienia uzasadnionego publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem przepisów które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin, w efekcie czego Zaskarżone Rozporządzenie zmienia granice Gminy Mielno naruszając stabilizację stosunków społeczno-terytorialnych a także zmienia granice Gminy Mielno:

- naruszając więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe,
- naruszając jednorodność ze względu na układ osadniczy i przestrzenny terytorium Gminy Mielno,
- w istotnym stopniu ograniczając zdolność Gminy Mielno do wykonywania zadań publicznych”

z art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 30 grudnia 2022 r. Rada Miejska Mielna (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. poz. 1597; dalej: rozporządzenie), „gdyż wskazany powyżej przepis Zaskarżonego Rozporządzenia został wydany pomimo braku istnienia uzasadnionego publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem przepisów które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin, w efekcie czego Zaskarżone Rozporządzenie zmienia granice Gminy Mielno naruszając stabilizację stosunków społeczno-terytorialnych a także zmienia granice Gminy Mielno: – naruszając więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, – naruszając jednorodność ze względu na układ osadniczy i przestrzenny terytorium Gminy Mielno, – w istotnym stopniu ograniczając zdolność Gminy Mielno do wykonywania zadań publicznych”, z art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji, oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.).

Przepis rozporządzenia wprowadził od 1 stycznia 2023 r. zmianę granic pomiędzy gminami Mielna i Sianowa, położonymi w województwie zachodniopomorskim, w powiecie koszalińskim, przez odłączenie obszaru ewidencyjnego Łazy z gminy Mielno z równoczesnym jego przyłączeniem do gminy Sianów.

2. Zdaniem wnioskodawcy § 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia został wydany pomimo braku uzasadnionego publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem przepisów, które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin. Kwestionowanemu przepisowi wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 u.s.g. Naruszenie to – w ocenie wnioskodawcy – wynika z tego, że przebieg nowej granicy godzi w układ osadniczy i przestrzenny (naruszając jednorodność terytorialną gminy), nie uwzględnia istniejących na tym terenie więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Ponadto nowa granica w sposób istotny utrudnia realizację przez gminę Mielno powierzonych jej zadań publicznych, w tym także przez pozbawienie jej istotnej części przychodów.

Wnioskodawca podniósł też, że wyrażony w uzasadnieniu projektu rozporządzenia stan faktyczny nie wskazuje, by przed podjęciem zaskarżonej czynności było prowadzone jakiegokolwiek postępowanie dowodowe pozwalające na ocenę zasadności zmian wprowadzanych w podziale terytorialnym z punktu widzenia kryteriów więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz zdolności wykonywania zadań publicznych. Wnioskodawca stwierdził, że rozporządzenie to ma charakter dowolny – „Rada Ministrów praktycznie nie uzasadniła zmiany granic gmin” (s. 9 wniosku). Akt sprowadza się wyłącznie do przedstawienia celowości podejmowanego przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia, powtórzenia argumentacji gminy Sianów i pozostaje *de facto* oderwany od kryteriów dokonywania zmiany granic. Z tego względu narusza art. 4 ust. 3 u.s.g. w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 sierpnia 2024 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 24 lipca 2025 r. poinformował, że „brak jest uzasadnienia do przedstawienia przez Prokuratora Generalnego stanowiska”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rady Miejskiej Mielna jest ocena zgodności § 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. poz. 1597; dalej: rozporządzenie) z art. 2 w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji, oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.; dalej: u.s.g.).

Przepis ten w zaskarżonym zakresie stanowi:

„§ 1. Z dniem 1 stycznia 2023 r. ustala się granice następujących gmin: (...)

4) w województwie zachodniopomorskim: (...)

b) w powiecie koszalińskim – gminy Sianów i gminy Mielno przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Sianów obszaru obrębu ewidencyjnego Łazy, o powierzchni 746,40 ha, z gminy Mielno”.

Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 u.s.g., wnioskodawca wskazał, że został on wydany pomimo braku publicznego interesu lokalnego oraz z pominięciem kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu granic gmin. Doprowadziło to do zmiany granicy gminy Mielno z naruszeniem stabilizacji stosunków społeczno-terytorialnych, więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, naruszeniem jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny terytorium tej gminy, jak również do istotnego ograniczenia zdolności do wykonywania przez nią zadań publicznych.

Wnioskodawca zarzucił również, że stan faktyczny wynikający z projektu rozporządzenia rodzi wątpliwości co do tego, czy przed podjęciem zaskarżonego rozporządzenia przeprowadzono postępowanie w przedmiocie zasadności zmian w podziale terytorialnym z punktu widzenia wytycznych, które powinny być respektowane przy kształtowaniu treści tego rodzaju rozporządzeń. Zdaniem wnioskodawcy sporne rozporządzenie ma charakter dowolny. Wnioskodawca zauważył, że Rada Ministrów praktycznie nie uzasadniła zmiany granic gmin. Skoncentrowała się jedynie na przedstawieniu celowości podejmowanego rozstrzygnięcia i powtórzenia argumentacji gminy Sianów, uchybiając w ten sposób art. 4 ust. 3 u.s.g. w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

2. Badanie dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69; 9 kwietnia 2019 r., sygn. K 17/17, OTK ZU A/2019, poz. 13).

2.1. Rozporządzenia w sprawie ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W początkowych rozstrzygnięciach odnoszących się do tego zagadnienia Trybunał zasadniczo uznawał swoją kognicję do badania tego rodzaju rozporządzeń (zob. wyroki TK z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293; 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247; 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).

Z biegiem czasu Trybunał odstąpił od uprzednio przyjmowanej tezy o dopuszczalności badania rozporządzeń w sprawie ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Stanowisko to znalazło wyraz w wyroku TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47), wydanym w pełnym składzie. W orzeczeniu tym Trybunał wskazał, że „[r]ozporządzenia dokonujące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego (...) mają szczególny charakter. W odniesieniu do tych rozporządzeń ocena konstytucyjności łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (...). 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» (...) 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 (...). 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. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia (...) wynika, że (...) 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”.

Powyższy pogląd został podtrzymany w postanowieniach TK z: 5 listopada 2009 r., sygn. U 9/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152; 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4; 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19, OTK ZU A/2019, poz. 32.

2.2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podzielił stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 37/06. Rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru normatywnego i nie kwalifikuje się do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Choć akt ten pośrednio wpływa na sytuację prawną podmiotów prawa, nie upoważnia to jednak do wyprowadzenia z niego reguł postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Chociaż z formalnego punktu widzenia rozporządzenie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (o których mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji), to nie przesądza to jeszcze o tym, że jego przepisy mają charakter norm generalnych i abstrakcyjnych. Okoliczność ta wymaga od Trybunału oceny, czy w treści takiego aktu występują normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do treści

art. 188 pkt 3 Konstytucji, w myśl którego Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (zob. postanowienie o sygn. U 2/16).

Trybunał 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, oznacza to, że możliwość przeprowadzenia kontroli rozporządzenia stanie się dopuszczalna dopiero po spełnieniu przez ten akt kryterium materialnego, a zatem wtedy, 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, nie zaś jedynie jego forma prawna. Badając kognicję do rozpoznania aktu wskazanego w art. 188 pkt 3 Konstytucji, Trybunał każdorazowo zobligowany jest więc przesądzić, czy dotyczy on „przepisów prawa” wydanych przez centralny organ państwowy (zob. postanowienie o sygn. U 1/19).

Odnosząc powyższe uwagi do zakwestionowanego § 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia, Trybunał podtrzymał stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 37/06, w myśl którego ocena poprawności konkretnych decyzji o zmianie granic samorządowych jednostek terytorialnych (gmin) wymaga – przede wszystkim – uwzględnienia okoliczności faktycznych. Ocena zgodności dokonywana z perspektywy hierarchicznej struktury systemu norm w niewielkim stopniu – poza oceną trybu przeprowadzenia zmian – dotyczyć może treści konkretnych postanowień o zmianie granic, ujętych w kwestionowanym rozporządzeniu czy w innych rozporządzeniach tego samego rodzaju. Trybunał zauważył, że z treści uzasadnienia zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę w analizowanej sprawie wynika, iż mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Powyższa okoliczność przekłada się na konieczność umorzenia postępowania 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. z 2019 r. poz. 2393).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.