

MODEL PRZEPROWADZANIA ZMIAN GRANIC GMIN – PROBLEMY TERAŹNIEJSZOŚCI

dr Anna Kudra-Ostrowska

Dokonywanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju jest obszarem wywołującym wiele napięć i kontrowersji. Model wtórnego kształtowania tego podziału został już trzykrotnie uznany przez Trybunał Konstytucyjny za nieefektywny, niespełniający pokładanych w nim oczekiwań i wymagający pilnej rewizji ustawodawcy[1]. Pomimo tak jednoznacznej oceny i rangi prawnej postanowień sygnalizacyjnych Trybunału, do których sięga on – co należy podkreślić – niezwykle rzadko, reforma zasad i trybu kształtowania ustroju terytorialnego naszego kraju nie została dotychczas przeprowadzona. Obserwacja praktyki legislacyjnej z ostatnich 30 lat pokazuje, że zasadniczy podział terytorialny Polski jest niestabilny. Rokrocznie przeprowadzanych jest w nim kilkanaście zmian. Równocześnie coraz częściej praktyka zmian granic gmin spotyka się z zarzutem instrumentalnego traktowania przepisów traktujących o dokonywaniu zmian terytorialnych dla realizacji doraźnych celów ekonomicznych lub politycznych. Wrażeniu temu nie sposób się dziwić w sytuacji, gdy zazwyczaj terenami typowanymi do przesunięć terytorialnych są tereny o dużej zdolności fiskalnej lub potencjale rozwojowym. Również bieżący rok dostarczył przykładów propozycji zmian terytorialnych wywołujących nasilone dyskusje w środowisku samorządowym. Po raz pierwszy od ponad 25 lat zainicjowana została bowiem procedura zmian granic gmin w trybie z urzędu, co dotyczy toczących się obecnie postępowań w przedmiocie zmian granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów oraz zmian granic gminy miejskiej Sanok i gminy wiejskiej Sanok. Przedstawione w niniejszej analizie rozważania i postulaty dotyczące polskiego modelu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju nie będą stanowiły nowych i nieznanych. Przeciwnie, celem niniejszej analizy jest ponowny apel o refleksję i podjęcie debaty w zidentyfikowanych już obszarach wymagających interwencji ustawodawcy, wskazanie możliwych kierunków zmian legislacyjnych oraz ich niezbędnego kontekstu systemowego. Od dawna już nastał czas, by zakończyć ciągnącą się od lat debatę o potrzebie reformy przepisów traktujących o kształtowaniu ustroju terytorialnego kraju i rozpocząć debatę o tym, w jaki sposób tą reformę przeprowadzić. Każdy rok zwłoki przynosi bowiem trudno odwracalne zmiany zarówno na mapie administracyjnej, jak i w zaufaniu społeczności lokalnych do instytucji państwa.

[1] Zob. postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt S 6/09, OTK ZU seria A z 2009 r. Nr 10, poz. 153, postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt S 3/09, OTK ZU seria A z 2009 r. Nr 5, poz. 75, postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt S 1/19, OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 32.

1. Założenia ustrojowe kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju

Charakteryzując obecnie obowiązujące przepisy prawne traktujące o kształtowaniu ustroju terytorialnego w systemie prawa polskiego zwrócić należy w pierwszej kolejności uwagę na specyfikę polskiego modelu, jaką stanowi objęcie tej materii zakresem ustawy zasadniczej. Jest to rozwiązanie niezwykle rzadkie w konstytucjach państw europejskich, spośród których wiele nie zawiera żadnych postanowień w tym zakresie[2].

Objęcie zasad wyznaczania zasadniczego podziału terytorialnego kraju materiają konstytucyjną, czyli regulacją posiadającą w systemie prawa polskiego najwyższą rangę i moc prawną (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP[3]) potwierdza doniosłość prawną tego procesu. Ustrojodawca zamieszczając przedmiotowe regulacje w Rozdziale 1 Konstytucji RP obejmującym podstawowe zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej przesądził jednoznacznie, że zasadniczy podział terytorialny kraju ma kluczowe znaczenie dla organizacji i funkcjonowania państwa polskiego jako całości.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie odnosząc się do funkcji ustrojowej zasadniczego podziału terytorialnego kraju wielokrotnie podkreślał, że Konstytucja RP wprowadziła autonomiczne rozumienie tego pojęcia względem występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym[4]. Regulacje art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 Konstytucji RP powiązały bowiem zagadnienie ustroju terytorialnego kraju z zasadą decentralizacji władzy publicznej i z podziałem kraju na jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc, że *ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Zasadniczy podział terytorialny państwa ma być zatem dokonywany dla celów samorządu terytorialnego, nie zaś dla celów administracji rządowej jak to miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji RP[5].

W Konstytucji RP wyraźnie zastrzeżono, że z uwagi na ustrojowe znaczenie zasadniczego podziału terytorialnego kraju jego wyznaczenie, a także ingerencja w istniejący podział, nie mogą być dokonywane w sposób swobodny. Wniosek ten wynika jednoznacznie z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który wskazuje przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Przepis ten stanowi, że *Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa*. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się zgodnie, że głównym celem regulacji art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jest uniemożliwienie tworzenia „przypadkowych” jednostek terytorialnych[6], a także, że na gruncie Konstytucji RP ingerencja w zastany podział terytorialny nie może być „arbitralna”[7].

Z zacytowanej regulacji konstytucyjnej wynika również, że stabilność stosunków terytorialnych nie ma w systemie prawa polskiego charakteru bezwzględności[8]. Uznanie nienaruszalności granic jednostek samorządu terytorialnego mogłoby prowadzić bowiem do sytuacji petryfikowania podziału nawet w okolicznościach, które ze wszechmiar uzasadniałyby dokonanie zmian[9].

[2] Gajewski, *Prawne zachęty do łączenia gmin i powiatów na tle doświadczeń europejskich*, ST 2021, nr 3, s. 15.

[3] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwana dalej: Konstytucją RP.

[4] Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, OTK ZU seria A z 2002 r. Nr 7, poz. 92.

[5] Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 64.

[6] P. Sarnecki, *Komentarz do art. 16 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 8.

[7] Por. A. Skoczyła, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 410 oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 28.

[8] Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01, OTK ZU seria A z 2002 r. Nr 2, poz. 19.

[9] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU seria A z 2003 r., Nr 2, poz. 11.

Podział nieodpowiadający zmieniającym się warunkom funkcjonowania instytucji publicznych mógłby stać się hamulcem rozwoju w organizowaniu życia państwowego i społecznego[10]. Rewizja istniejącego podziału terytorialnego jest zatem w świetle Konstytucji RP dopuszczalna, ale wyłącznie z poszanowaniem warunków konstytucyjnych jej przeprowadzania.

Uwzględniając konstytucyjny związek funkcjonalny pomiędzy strukturą samorządu terytorialnego a zasadniczym podziałem terytorialnym kraju wyróżnić można dwie kategorie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym:

- zmiany o charakterze pierwotnym, a raczej pierwotne kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego kraju, polegające na wyznaczeniu jednostek terytorialnych określonego stopnia w związku z nowotworzonymi jednostkami samorządu terytorialnego określonego szczebla,
- zmiany o charakterze wtórnym polegające na zmianach w istniejącym (pierwotnie ukształtowanym) zasadniczym podziale terytorialnym kraju[11].

Rozróżnienie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju na pierwotne i wtórne jego kształtowanie ma dużą doniosłość. Wtórne kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego kraju tj. dokonywanie zmian w zastanym podziale dotyczy już funkcjonujących struktur samorządowych o konstytucyjnie chronionej samodzielności – stanowiąc ingerencję w stabilność ukształtowanych historycznie granic jednostek samorządu terytorialnego.

Inaczej oceniać należy zatem wyznaczanie zasadniczego podziału terytorialnego w związku z tworzeniem nowych jednostek samorządu terytorialnego (jak miało to miejsce np. w 1998 r., kiedy to tworzone w Polsce powiaty i województwa), inaczej w sytuacji ingerencji w „zastany” podział terytorialny wyznaczający, z założenia względnie trwałą, strukturę samorządową. Na konieczność uwzględnienia wyżej opisanej dystynkcji pomiędzy pierwotnym a wtórnym kształtowaniem ustroju terytorialnego zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 roku (sygn. akt K 1/03)[12] w uzasadnieniu którego podkreślił, że: *w toku zmiany granic mieć należy na uwadze, iż każda z tych zmian narażać może na destrukcję lub osłabienie, ukształtowane już lub kształtujące się w procesie historycznym więzi. (...). Aspekt ten podkreśliła także sędzia TK T. Dębowska-Romanowska w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U 10/01[13], w którym wskazała, że *poszanowanie istniejących przez wiele lat granic gmin jest wartością konstytucyjną, wymagającą ochrony w demokratycznym państwie prawnym. [...]. Podkreśliła ona w tym kontekście, że powstanie samorządu terytorialnego w 1990 r. opierało się na założeniu zachowania dotychczasowych granic gmin, pomimo zmiany ustroju, z uwagi na ukształtowane więzi społeczne tworzące się przez wiele dziesięcioleci, których pielęgnowanie i ochrona stanowią obowiązek władz publicznych.**

W odniesieniu do wtórnych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju obowiązuje zatem zasada stabilności granic gmin stanowiąca pochodną zasady samorządności i jej ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją władz państwowych. Dokonanie zmiany terytorialnej jest wyjątkiem od tej zasady, którego zastosowanie wiąże się z regułą *exceptiones non sunt extendendae* (wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco). Jak podkreślono w orzecznictwie TK upoważnienia do zmian terytorialnych nie można traktować jako *upoważnienia do wyboru, czy zmieniać granice gmin, czy nie*. Jest to upoważnienie do dokonania zmian tylko wówczas, gdy są one konieczne, przy zachowaniu konstytucyjnych i ustawowych wymagań materialnoprawnych, co do efektu – wyniku tych zmian[14]. Należy zatem przyjąć, że tylko w przypadku, gdy wystąpi pewność, co do konieczności przeprowadzenia zmiany terytorialnej, zmianę taką należy przeprowadzić. A contrario, o ile wystąpią wątpliwości, co do tego, czy w sprawie są spełnione przesłanki dokonania zmiany terytorialnej, od ingerencji w istniejący podział terytorialny należy odstąpić.

[10] Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22.

[11] Por. H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, ST 2016, Nr 7-8, s. 52-64.

[12] OTK ZU seria A z 2003 r. Nr 8, poz. 85.

[13] OTK ZU seria A z 2003 r. Nr 3, poz. 23.

[14] Zob. zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01, OTK ZU seria A z 2003 r. Nr 3, poz. 23

Przesłanki dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym zostały zdefiniowane na poziomie konstytucyjnym w zacytowanym już art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Przesłanki te podzielić można na dwie grupy:

- pierwsza, dotycząca tożsamości wspólnoty tj. poczucia przynależności określonej społeczności do określonego obszaru wyznaczonego więziami społecznymi, gospodarczymi lub kulturowymi,
- druga, dotycząca operatywności podziału tj. zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez struktury publiczne (jednostki samorządu terytorialnego), na potrzeby których podział terytorialny jest dokonywany.

Z uwagi na użycie przez ustrojodawcę w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP spójnika „i” łączącego wymienione grupy przesłanek, w piśmiennictwie wskazuje się jednoznacznie, że dla podjęcia rozstrzygnięcia terytorialnego muszą zaistnieć przesłanki z obu wskazanych grup, tj. musi występować przynajmniej jeden z rodzajów więzi świadczących o utożsamianiu się wspólnoty z określonym terytorium oraz wprowadzany ustrój terytorialny musi gwarantować zdolność do wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne, dla których jest on wyznaczany[15].

Celem kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju jest zatem tworzenie możliwie optymalnych warunków funkcjonowania wspólnot samorządowych w określonym układzie przestrzenno-funkcyjnym. Zmiana granic musi wynikać z obiektywnie stwierdzalnych uwarunkowań tzn. wynikać z wieloletnich procesów o charakterze gospodarczym, społecznym lub kulturowym świadczących o zacieśniających się związkach jednostki, której terytorium ma zostać powiększone, z obszarem obejmowanym zmianą terytorialną. W żadnym wypadku zmiany przebiegu granic pomiędzy istniejącymi jednostkami samorządu terytorialnego nie można sprowadzać do rachunku „zysków i strat” jednostek samorządu terytorialnego objętych taką zmianą. W świetle Konstytucji RP niedopuszczalne jest przeprowadzenie zmiany granic z powołaniem się na potrzebę redystrybucji dochodów, czy polepszenie areału terenów inwestycyjnych jednej z jednostek samorządu terytorialnego.

Pomimo, że Konstytucja RP w swym literalnym brzmieniu wskazuje, że zasadniczy podział terytorialny kraju „określa ustawa”, to na poziomie ustawowym przyjęto, że podstawową formą dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju jest rozporządzenie rządowe. Rozwiązanie to, choć krytykowane w doktrynie[16] zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z Konstytucją RP[17].

Stosownie do obowiązujących obecnie przepisów, zmiany w przebiegu granic pomiędzy gminami dokonywane są w drodze rozporządzenia Rady Ministrów w trybie określonym w przepisach art. 4 i kolejnych ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 994 z późn. zm.) [zwanej również dalej: u.s.g].

Określone w przepisach u.s.g. zasady i tryb dokonywania zmian terytorialnych na szczeblu gminnym nie mają charakteru autonomicznego i muszą być odczytywane łącznie z wcześniej omówionymi regulacjami konstytucyjnymi.

Przesłanki materialnoprawne kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zostały częściowo powtórzone, częściowo natomiast rozwinięte w odniesieniu do zmiany polegającej na ustaleniu i zmianie granic gmin w art. 4 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym:

[15] A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis; Podobnie P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 16* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 8.

[16] Zob. np. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4-4b ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP LEX; H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7-8, SIP Lex.

[17] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009 r., Nr 4, poz. 47.

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.

Konfrontując treść wyżej zacytowanego przepisu z regulacją art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazać należy, że na poziomie ustawowym:

- dopełniono konstytucyjne przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego o wymóg zapewnienia jednorodności (osadniczej i przestrzennej) terytoriów gmin, których ustalenie lub zmiana granic dotyczy,
- wskazano, że przy dokonywaniu zmian lub ustaleniu granic gmin uwzględnić należy łącznie wszystkie rodzaje więzi charakteryzujące związek obu gmin, których zmiana terytorialna dotyczy, z obszarem objętym tą zmianą - jako że ustawodawca użył w art. 4 ust. 3 u.s.g. spójnika „i”, w przeciwieństwie do Konstytucji RP, która operuje w tym zakresie spójnikiem „lub”.

Rozbieżności pomiędzy regulacją ustawową i konstytucyjną nie należy rzecz jasna interpretować jako niezgodności ustawy o samorządzie gminnym z Konstytucją RP. Przeciwnie, przyjęć należy, że wynikający z u.s.g. większy „rygoryzm” przy dokonywaniu zmian i ustalaniu granic gmin w porównaniu do innych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, wynika z tego, że w przypadku tego rodzaju zmian przeprowadzane są one „kosztem” innych jednostek samorządu terytorialnego, których byt prawny zostaje utrzymany. Samorząd, którego terytorium ulec ma uszczupleniu poddano zatem w u.s.g. dodatkowej ochronie prawnej poprzez konieczność wykazania dodatkowych kryteriów rewizji jego granic.

Przesłanki zmiany granic gmin z art. 4 ust. 3 u.s.g. stanowią z ustrojowego punktu widzenia wytyczne do wydania rozporządzenia rządowego tj. cele, jakie ma ono osiągać[18]. Tym samym, nie można przyjąć, że mają one wyłącznie charakter instrukcyjny[19], lecz przeciwnie uznać trzeba, że przysługuje im w pełni walor normatywny, a brak ich realizacji może stanowić podstawę do uznania niezgodności z prawem rozporządzenia terytorialnego[20].

W toku interpretacji przesłanek dokonywania zmian w przebiegu granic gmin w doktrynie i orzecznictwie TK przyjęto, że służą one rekonstruowaniu kategorii lokalnego interesu publicznego uzasadniającego korektę terytorialną[21]. Z lokalnym interesem publicznym będziemy mieli zatem do czynienia wtenczas, gdy wspólnota gminna działająca w określonym układzie więzi społeczno-gospodarczo-kulturalnych nie może w sposób optymalny realizować spoczywających na niej zadań z uwagi na jej powiązanie wspomnianymi więziami z terytorium pozostającym poza jej granicami, przy równoczesnym stwierdzeniu, że terytorium to związane jest tymi więziami z dotychczasową wspólnotą w stopniu istotnie słabszym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono także, że dla dokonania zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym nie wystarczy jakikolwiek lokalny interes publiczny, ale „dostatecznie silny, by mimo potrzeby zachowania [...] stabilności została dokonana zmiana”[22].

Trybunał przyjął, że dla uznania w konkretnej sprawie konieczności realizacji lokalnego interesu publicznego jednej z gmin niezbędne jest jego skonfrontowanie z lokalnym interesem publicznym drugiej z gmin, której zmiana terytorialna ma dotyczyć.

[18] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz.

[19] Jak błędnie wskazują niektórzy przedstawiciele nauki np. A. Szewc, *Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, 2012, dostępny w SIP LEX.

[20] Z uwagi na naruszenie przepisu art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

[21] Zob. np. M. Mączyński, *Komentarz do art. art. 4-4f* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, dostępny w SIP LEX, wyrok TK z dnia z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz. 85.

[22] *Tamże*.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., Trybunał podkreślił, że ustawodawca nakłada na Radę Ministrów obowiązek, by kształtowanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa prowadziło do najlepszego z potencjalnie możliwych z punktu widzenia wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania terytorialnego[23]. Obowiązek ten oznacza, że w postępowaniu o zmianę granic gmin chodzi nie tylko o proste przeciwstawienie: wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest stabilizacja stosunków społeczno-terytorialnych – publicznemu interesowi lokalnemu gminy inicjującej postępowanie, w grę wchodzi bowiem też trzeci czynnik – jest nim ochrona lokalnego interesu publicznego drugiej gminy, której terytorium ma ulec zmniejszeniu[24].

Konieczność równoważenia lokalnych interesów publicznych obu gmin, których zmiana terytorialna ma dotyczyć, wynika z tego, że określone ustawowo i konstytucyjnie przesłanki zmiany granic gmin odnoszą się do obu gmin, których zmiana granic dotyczy, nie zaś jedynie gminy, której rada wystąpiła z wnioskiem o wszczęcie postępowania[25].

W świetle powyższego, Rada Ministrów rozstrzygając o zmianie granic gmin, musi:

- po pierwsze, kierować się zapewnieniem obydwu gminom terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny,
- po drugie, uwzględnić stan więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, jakie ukształtują się w wyniku zmiany w obydwu gminach w porównaniu ze stanem tych więzi w obydwu gminach sprzed tej zmiany,
- po trzecie, kierować się zapewnieniem obydwu gminom zdolności do wykonywania zadań publicznych[26].

W orzecznictwie Trybunału podkreślono, że Rada Ministrów realizując ww. wytyczne zobowiązana jest do zachowania pozycji obiektywnego arbitra, a zarazem organu, który korzysta z przyznanej mu kompetencji tylko w sytuacji bezwzględnej konieczności[27].

Ingerencję w zastany przebieg granic pomiędzy gminami uzasadniać może nadto realizacja ogólnokrajowego interesu publicznego.

W odniesieniu do kategorii ogólnokrajowego interesu publicznego w orzecznictwie TK wskazano, że rewizja przebiegu granic gmin z powołaniem się na ten interes możliwa jest w znacznie rzadszych przypadkach, aniżeli w sytuacji dokonywania zmian z powoływaniem się na lokalny interes publiczny[28]. Chodzi tu bowiem o sytuacje, w których ustroj terytorialny ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całego państwa polskiego jako struktury unitarnej, a nie jedynie o sytuacje mające znaczenie lokalne lub regionalne tj. dla samorządów, których zmiana terytorialna dotyczy. O wystąpieniu ogólnokrajowego interesu publicznego mogą decydować wyłącznie wartości lub dobra konstytucyjne odnoszące się do państwa jako całości np. względy obronności lub względy bezpieczeństwa[29].

W orzecznictwie podkreślono przy tym, że co prawda realizacja ogólnokrajowego interesu publicznego może prowadzić do naruszenia wymogu optymalnego ukształtowania terytorialnego funkcjonowania wspólnot samorządowych, jednakże nie zwalnia to podmiotu dokonującego rewizji zasadniczego podziału terytorialnego z obowiązku uwzględnienia konstytucyjnych przesłanek kształtowania ustroju terytorialnego kraju, o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, i wyboru wariantu realizacji interesu ogólnokrajowego najpełniej spełniającego te przesłanki[30].

[24] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz.

[25] Zob. np. Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz. 85.

[26] Zob. np. Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz. 85.

[27] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A Nr 8/2003, poz. 85.

[28] Zob. uzasadnienie zdania odrębnego sędzi TK Teresy Dębowskiej-Romanowskiej do wyroku TK z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23.

[29] *Tamże*

[30] *Tamże*

Rekonstruując założenia ustrojowe dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju podkreślić trzeba także doniosłość, jaką w tym procesie przypisuje się w przepisach stanowisku mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana terytorialna dotyczy. Podkreślenie tego aspektu w ramach przedmiotowych założeń świadczy o dużym znaczeniu podziału terytorialnego dla realizacji praw i wolności politycznych mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[31] każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.

W doktrynie podkreślono, że przepis art. 5 EKSL – przybierając formę kategorię w odróżnieniu od art. 4 ust. 6 tejże[32] – nakłada bezwzględny obowiązek przeprowadzenia konsultacji przy zmianie granic wspólnoty lokalnej[33]. Oznacza to, że ustawodawstwo krajowe nie może dopuszczać wyjątków od zasady przeprowadzania (co najmniej) konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian w podziale terytorialnym, których wprowadzenie może bezpośrednio rzutować na funkcjonowanie społeczności lokalnych[34].

EKSL nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji w taki sposób, by możliwie najpełniej odzwierciedlone zostało stanowisko zainteresowanych społeczności. Zaleca wyraźnie, by konsultacja była możliwie reprezentatywna i stanowiła fakt społeczny o możliwie największej doniosłości politycznej. Statuuje ona tym samym postulat takiego ukształtowania prawodawstwa krajowego oraz dyrektywę takiej interpretacji jego przepisów, by zapewnić członkom społeczności lokalnej, możliwie najlepsze warunki wyrażenia ich stanowiska w tak ważkiej ustrojowo materii, jaką jest zmiana granic społeczności lokalnej.

Realizując zobowiązanie wynikające z EKSL przepisy u.s.g. wymagają, aby każda zmiana terytorialna poprzedzona była zasięgnięciem konsultacji z zainteresowaną społecznością. Choć początkowo przepisy ustawowe nie przewidywały wprost możliwości przeprowadzenia w tym przedmiocie referendum lokalnego, to po wyroku TK z dnia 26 maja 2003 r., sygn. akt K 30/02[35], w którym Trybunał przesądził, że z Konstytucji RP wynika prawo każdego członka wspólnoty samorządowej do żądania przeprowadzenia referendum w przedmiocie przeprowadzania zmian terytorialnych, dodano do u.s.g. przepisy wyraźnie przewidujące możliwość przeprowadzenia referendum w tej materii[36].

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami przeprowadzenie referendum w przedmiocie zmiany terytorialnej jest nie tylko możliwe, ale ma ono pierwszeństwo przed konsultacjami w tej samej sprawie (art. 4a ust. 4 u.s.g.).

[31] Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm) – zwana również dalej: EKSL.

[32] Artykuł 4 ust. 6 EKSL nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji ze wspólnotami lokalnymi w razie opracowywania planów i podejmowania decyzji w sprawach bezpośrednio ich dotyczących, gdy istnieją ku temu możliwości.

[33] T. Szewc, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02*, ST 2004, nr 7-8, s. 129-136.

[34] R. Szewczuk, *Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju*, St. Iur. 1996, t. 32, s. 229.

[35] OTK-A 2003, nr 2, poz. 16.

[36] Możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiocie przeprowadzania zmian terytorialnych na szczeblu gminnym została wprowadzona do u.s.g. w 2011 r. na mocy ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777).

2. Rozdzwięk między założeniami a rzeczywistością

Krytyczna ocena obecnie obowiązującego systemu zasygnalizowana na wstępie nie dotyczy założeń systemowych kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju, gdyż te jednoznacznie określają jego rangę i zasady dokonywania zmian w istniejącym podziale, ale praktyki stosowania obowiązujących przepisów, która świadczy o niewystarczających gwarancjach ustawowych realizacji tych założeń.

Najczęstszymi zmianami w ustroju terytorialnym naszego kraju są niewątpliwie zmiany granic gmin polegające na włączeniu do terytorium jednej gminy części terytorium gminy sąsiedniej. Skala tych zmian jest zróżnicowana – od niewielkich korekt obejmujących pojedyncze działki[37] po zmiany wielkoobszarowe[38]. W praktyce można zaobserwować także „zmiany kroczące” tj. rozszerzanie granic gminy w drodze rocznych zmian jej granic. Przykładem tego zjawiska są zmiany granic miasta Rzeszów, którego obszar wskutek zmian granic w latach 2006–2017 powiększył się już dwukrotnie. Znacznie rzadziej przeprowadzane są inne – aniżeli zmiany granic gmin – zmiany terytorialne, w szczególności te wpływające na byt prawny jednostek samorządu terytorialnego tj. powstanie lub zniesienie jednostki samorządu terytorialnego. Przykładami zmian tego rodzaju z ostatnich lat są: utrata, a następnie przywrócenie statusu miasta na prawach powiatu gminie miejskiej Wałbrzych, połączenie miasta na prawach powiatu Zielona Góra z gminą wiejską Zielona Góra, czy zniesienie gminy Ostrowice.

Począwszy od 2000 r. liczba wniosków o przeprowadzenie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie wahając się w granicach od 14 do 21 wniosków, z wyjątkiem lat wyborczych – tj. 2009 roku, kiedy to do ministra właściwego do spraw administracji publicznej trafiło 35 takich wniosków, w 2013 roku 31 wniosków, a w 2018 roku 29 wniosków. Z analizy wydawanych rozporządzeń w przedmiocie zmian terytorialnych wynika równocześnie, że średniorocznie dokonywanych jest ok. 15 zmian granic gmin.

Przyczyn popularności inicjatyw terytorialnych jest wiele. Ostatnie kilka lat pokazało, że procedura zmian terytorialnych jest procedurą łatwo dostępną i politycznie atrakcyjną. W świetle obowiązujących regulacji ustawowych uruchomienie procedury zmiany granic gmin jest relatywnie proste. Możliwość wystąpienia przez zainteresowaną gminę z wnioskiem o przeprowadzenie zmiany przebiegu jej granicy nie wymaga znacznych wysiłków organizacyjnych i nakładów finansowych. Równocześnie, utrwaliło się pewne polityczne przyzwolenie na występowanie z inicjatywami zmian terytorialnych, nawet w sytuacji gdy nie są one poprzedzane stosowną diagnozą, analizami, czy dialogiem z gminą sąsiednią dla poszukiwania rozwiązań alternatywnych do zmian granic.

Idea powiększenia gminy pokazująca jej aspiracje rozwojowe i jej predyspozycje do pełnienia roli lokalnego lidera, jest niewątpliwie ideą kuszącą. Dodatkowo, realizacja takiej inicjatywy pozwala zapisać się na kartach lokalnej historii, co doskonale wpisuje się w zrozumiałe ambicje samorządowych polityków.

[37] Przykładowo, na mocy §1 pkt 1 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. 2017 r. poz. 1427) do gminy Chocień w województwie kujawsko-pomorskim, w powiecie włocławskim włączono części obszaru obrębu ewidencyjnego łagiewniki, to jest działkę ewidencyjną nr 16/1, o powierzchni 0,13 ha, z gminy Włocławek.

[38] Przykładowo, na mocy §1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1134) do miasta na prawach powiatu Opole w województwie opolskim zostało włączonych łącznie 2 753,76 ha terenów gminy Dobrzeń Wielki z powiatu opolskiego (tj. 160,98 ha powierzchni sołectwa Borki, 1534,32 ha powierzchni obrębu Czarnowasy, 226,39 ha powierzchni obrębu Krzanowice, 463,43 ha powierzchni obrębu Świerkle oraz 258,24 ha powierzchni obrębu Brzezcie i 110,40 ha obrębu Dobrzeń Mały).

Na popularność inicjatyw terytorialnych składa się jednak znacznie więcej czynników, spośród których niekoniecznie czynnikiem politycznym należy przypisać wiodącą rolę.

Niewątpliwie, duże znaczenie wśród tych czynników przypisać należy brakowi adekwatnych do wyzwań przyszłości mechanizmów współpracy międzysamorządowej. Pomimo licznych apeli i dyskusji instrumentarium tej współpracy przewidziane w prawie polskim jest nadal ubogie i mało elastyczne. Brakuje w szczególności rozwiązań odpowiadających na potrzeby obszarów aglomeracyjnych i metropolitalnych. Niemożność sprostania wyzwaniom przyszłości wespół z sąsiadami wymusza wzięcie przez miasta centralne ciężaru rozwoju obszaru funkcjonalnego na własne barki, co wymusza nieraz potrzebę zwiększanie zasięgu jego terytorialnego oddziaływania.

Kolejnym czynnikiem są nieefektywne mechanizmy sprawiedliwej redystrybucji dochodów, zwłaszcza w odniesieniu do dochodów z terenów przemysłowych oddziałujących na środowisko kilku samorządów, a zasilających budżet jedynie jednego z nich. Brak takich mechanizmów w sposób zrozumiały budzi poczucie niesprawiedliwości wśród tych samorządów, które ponoszą koszty inwestycji w gminach sąsiednich, nie otrzymując z tego tytułu należytej rekompensaty.

Wreszcie, wskazać należy na czynnik o prymarnym w ocenie Autorki charakterze, jakim jest brak wizji systemowej kierunków reformy terytorialnej. W przeciwieństwie, do innych krajów europejskich w Polsce nie przeprowadzono debaty nad modelem ustroju terytorialnego, nie odpowiedziano na pytanie, czy dotychczasowy jego kształt wobec wyzwań przyszłości wymaga rewizji, czy ustabilizowania. Ucieczka w zmiany punktowe, choć pozwala na częściowe rozwiązanie niektórych problemów doraźnych, skutkuje zazwyczaj pojawieniem się problemów nowych, lecz przestrzennie przesuniętych.

3. Obszary i kierunki zmian legislacyjnych

W dotychczasowej debacie publicznej dotyczącej reformy podstaw prawnych kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego obserwowany jest wyraźny dwugłós, co do niezbędnych jej kierunków. Część środowisk samorządowych i eksperckich koncentruje uwagę na potrzebie stworzenia mechanizmów konsolidacji gmin w związku ze wzrastającymi oczekiwaniami społecznymi co do zakresu i jakości oferowanych usług publicznych przy towarzyszącej im presji demograficznej, druga część optuje za prawnym usankcjonowaniem zasady stabilności granic gmin dla zabezpieczenia gwarancji bliskości struktur samorządu i mieszkańców stanowiącej fundament idei demokracji lokalnej.

Ww. dwugłós był widoczny w trakcie pierwszej próby zreformowania modelu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego tj. w trakcie prac parlamentarnych Sejmu VII kadencji, kiedy niemal równolegle procedowane były dwa projekty ustaw dotyczące tej tematyki, a hołdujące różnym spojrzeniom na kierunek koniecznych zmian prawnych - projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw przygotowany w Kancelarii Prezydenta RP (druk sejmowy nr 1699[39]) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw przygotowany w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (druk sejmowy nr 2656[40]).

[39] Przebieg procesu legislacyjnego nad projektem dostępny pod adresem WWW: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699>

[40] Przebieg procesu legislacyjnego nad projektem dostępny pod adresem WWW: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2656>

Wbrew intuicjom, oba zapatrywania na potrzebę nowelizacji podstaw prawnych kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego nie muszą być postrzegane jako przeciwstawne, lecz przeciwne możliwe i potrzebne jest ich ujęcie jako rozwiązań komplementarnych (o czym poniżej).

Nadrzędnym celem reformy powinno być jednak przede wszystkim stworzenie jasnych i czytelnych zasad dokonywania zmian terytorialnych, które będą sprzyjać budowaniu zaufania, co do intencji towarzyszących inicjatywom terytorialnym oraz akceptacji zmian, których przeprowadzenie zostanie uznane za konieczne.

3.1. Zapewnienie kontroli legalności rozporządzeń terytorialnych

Nie ulega wątpliwości, że szalę goryczy w napięciach na tle konfliktów terytorialnych przelało uznanie, że rozporządzenia terytorialne nie podlegają instytucjonalnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co do ich zgodności z prawem[41].

Obecnie nie sposób zidentyfikować ścieżki prawnej umożliwiającej weryfikację legalności rozstrzygnięcia Rady Ministrów zmieniającego granice pomiędzy gminami przed niezależnym i niezawisłym sądem. Wyklucza się możliwość jego zakwestionowania przed sądem administracyjnym, przed sądem powszechnym, a także – jak wyżej wskazano – przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Stanu takiego nie sposób akceptować. Społeczność lokalna nie zgadzająca się na zmianę terytorialną wpływającą na prawa i wolności polityczne jej członków musi mieć zagwarantowane prawo dochodzenia ochrony swojego interesu na drodze sądowej. W demokratycznym państwie prawa nie może być tak, że poza sądową kontrolą pozostaje jakikolwiek akt władczy podejmowany przez organy państwa wywołujący skutki prawne[42]. U podstaw zasad państwa prawa stoi bowiem elementarna, jeszcze przedkulturowa potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa adresatów działań władzy publicznej przed ich arbitralnością, którego gwarancje, zgodnie z ideą umowy społecznej, ma stworzyć nie kto inny jak właśnie państwo.

Władza wyjęta spod kontroli jest niewątpliwie władzą skłoną do nadużyć, czego nieraz dowiodła już – nie tylko polska – historia. Związanie prawem, którego przestrzegania nikt nie kontroluje, jest związaniem fasadowym, stwarzającym pole do dokonywania pozornych działań prawnych. Brak narzędzi kontroli rozporządzeń terytorialnych podważa w konsekwencji jedną z filarów systemu państwa prawnego, jakim jest zaufanie do władzy, bezpieczeństwo i pewność prawna.

Fakt braku powstrzymywania się przez organy administracji rządowej od rozpatrywania wniosków o przeprowadzenie zmian terytorialnych i dokonywania tych zmian w warunkach braku objęcia ich kontrolą sądową stanowi wyraz szczególnej nierozwagi i nieodpowiedzialności tej władzy.

[41] Pierwszy raz w sposób stanowczy i zdecydowany stanowisko takie Trybunał zajął w głośnej medialnie sprawie tzw. powiększonego Opola (postanowienie z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 4), podtrzymując je następnie w budzącej również wiele kontrowersji sprawie zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami w województwie wielkopolskim: gminą Stare Miasto a miastem na prawach powiatu Koninem (postanowienie z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt U 1/19, OTK ZU seria A z 2019 r. poz. 32 z glosą krytyczną M. Gubały, *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r.*, U 1/19, ST 2020, Nr 1-2, s. 151-160). Zob. szerzej na ten temat: A. Kudra-Ostrowska., *Potrzeba dyskusji o modelu dokonywania zmian granic gmin*, artykuł z dnia 4 listopada 2019 r. dostępny online (<https://prawodlasamorządu.pl>)

[42] *Komentarz do art. 188 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, dostępny w SIP LEGALIS.

Aktualny stan prawny nie tylko godzi przy tym w gwarancje ochrony sądowej społeczności lokalnych, ale również zaburza konstytucyjny standard niezależności samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Rodzi on bowiem realne ryzyko, że organy administracji rządowej będą wykorzystywać mechanizmy związane z przeprowadzaniem zmian granic jednostek samorządu terytorialnego dla bieżącego wpływania na funkcjonowanie samorządów. Nie sposób wykluczyć np. tego, że w przyszłości zmiany granic gmin będą dokonywane pod pozorem wyrównywania możliwości rozwojowych gmin sąsiednich, czy sprawiedliwszej redystrybucji dochodów w regionie, w rzeczywistości będąc podziałem dokonywanym według klucza politycznego[43]. Milczące pomijanie tego aspektu w debacie publicznej prowadzi do niedającej się pogodzić z konstytucyjną koncepcją samorządu akceptacji uznania rozporządzeń terytorialnych za akty typu kierownictwa wewnętrznego[44].

Pomimo zatem, że kwestia przeprowadzania zmian granic gmin zazwyczaj dzieli polskie samorządy (zwłaszcza środowiska miejskie i wiejskie), w tym także dzieli największe korporacje samorządowe, to problem zapewnienia sądowej kontroli rozporządzeń terytorialnych jako dotyczący w swej istocie niezależności samorządu terytorialnego od administracji rządowej, stanowi obszar, w którym wypracowanie konsensu ponad podziałami uznać należy za możliwe. Odnosząc się do sposobu rozwiązania ww. problemu, stwierdzić trzeba, że z uwagi na hybrydową naturę prawną rozstrzygnięć terytorialnych, właściwa ich kontrola powinna obejmować zarówno ocenę zgodności normatywnych skutków tych rozstrzygnięć z normami wyższego rzędu, jak i ocenę legalności wyrażonego w nich aktu stosowania prawa. Tego rodzaju jurysdykcję w systemie prawa polskiego posiadają sądy administracyjne. Z uwagi na ich właściwość oraz metodologię orzekania, wydaje się, że to właśnie ten pion władzy sądowniczej jest predysponowany do kontroli legalności rozstrzygnięć terytorialnego.

Możliwe jest kilka formuł poddania rozstrzygnięć terytorialnych kontroli sądów administracyjnych. Od najprostszego w postaci rozszerzenia kognicji tych sądów o kategorię spraw terytorialnych, przez wprowadzenie kontroli pośredniej w trakcie procedury terytorialnej (np. poprzez objęcie kontrolą sądową opinii o zasadności przeprowadzenia zmiany terytorialnej), po zdelegowanie kompetencji do przeprowadzania zmian terytorialnych na wojewodów i poddanie kontroli sądowej rozstrzygnięć przez nich podejmowanych.

3.2. Reforma zasad i trybu dokonywania połączeń gmin

Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne nie stwarzają dogodnych uwarunkowań prawnych dla przeprowadzania dobrowolnych konsolidacji jednostek samorządu terytorialnego. Brak rozwiązań prawnych w tym zakresie może być współprzyczyną sięgania po korekty fragmentaryczne, ograniczające się do inicjatyw włączania w granice jednej gminy części terytorium gminy sąsiedniej, które jako zmiany ewolucyjne łatwiej znajdują poparcie u społeczności lokalnej gminy, której granice mają być powiększone, są mniej kosztowne i bardziej przewidywalne w swych skutkach prawnych. Zmiany tego rodzaju nie sprzyjają jednak równej i sprawiedliwej optymalizacji układu terytorialnego, gdyż prowadzą do naruszenia interesu gminy pomniejszanej, niejednokrotnie trwale pogarszając jej zdolność do realizacji zadań publicznych. Niejednokrotnie okazuje się również, że raz dokonana zmiana stanowi preludeum dla dalszych zmian terytorialnych zaburzając poczucie pewności i stabilności relacji międzysąsiedzkich gmin, czego najlepszym przykładem są – wspomniane już – zmiany kroczące inicjowane przez miasto Rzeszów.

[43] A. Kudra-Ostrowska., *Potrzeba dyskusji o modelu dokonywania zmian granic gmin*, artykuł z dnia 4 listopada 2019 r. dostępny online (<https://prawodlasamorządu.pl>)

[44] Warto wskazać, że problem kwalifikacji aktów kształtujących podział terytorialny jako aktów powszechnie lub wewnętrznie obowiązujących był przedmiotem zainteresowania nauki, lecz w poprzednich warunkach ustrojowych. – zob. szerzej: H. Rot, *Przepisy prawne powszechnie obowiązujące (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, PIP 1972, z. 7-8, s. 72 -76.

Uzasadnionym wydaje się pytanie, czy rozwiązaniem lepiej odpowiadającym na wyzwania przyszłości, aniżeli punktowe zmiany terytorialne, nie byłaby konsolidacja części gmin.

Dyskusja dotycząca potrzeby konsolidacji terytorialnych podejmowana jest w polskiej debacie publicznej relatywnie rzadko, pomimo widocznych w innych krajach europejskich tendencji do szukania rozwiązań doprowadzających do łączenia jednostek samorządu terytorialnego w większe struktury. Pewien wyłom w tym zakresie miał miejsce w 2013 r, kiedy opublikowano kilka raportów eksperckich definiujących dysfunkcje w systemie samorządu lokalnego i wskazujących wśród wyzwań związanych z organizacją i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce potrzebę reformy ustroju terytorialnego kraju w kierunku konsolidacji gmin małych i gmin obwarzankowych z gminami centralnymi[45].

Nie ulegając w tym miejscu przeświadczeniu, że konsolidacja gmin jest uniwersalnym remedium na wyzwania przyszłości stojące przed samorządami, nie można równocześnie negować tego, że połączenia gmin w konkretnych przypadkach mogą być obiektywnie uzasadnione.

Dotyczy to może w szczególności sytuacji, gdy za ich pomocą można dokonać korekty błędnych decyzji, co do kształtu mapy gminnej z przeszłości (w szczególności dokonanych na początku reformy podziałów tzw. gmin bliźniaczych), albo sytuacji, gdy współpraca międzysamorządowa jest niewystarczająca dla rozwiązania problemów gmin i dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionu.

Dotychczasowe próby ustawowego stymulowania dobrowolnych połączeń gmin i powiatów nie przyniosły oczekiwanego skutku. Dotychczas w III RP dobrowolne połączenie gmin miało miejsce wyłącznie raz - 1 stycznia 2015 r., kiedy doszło do połączeniu miasta Zielona Góra i gminy wiejskiej Zielona Góra[46].

Przykład połączenia miasta Zielona Góra z gminą wiejską Zielona Góra ma jednak szczególne znaczenie symboliczne dla polskiej samorządności, jako że miało ono charakter połączenia oddolnego tzn. połączenia od początku przygotowywanego przez stronę samorządową. Przeprowadzone zostało one bez nacisku władz centralnych i znalazło swoje poparcie społeczne w obu objętych inicjatywą terytorialną jednostkach[47].

Z uwagi na fakt niskiego zainteresowania procesami konsolidacyjnymi, które przekłada się na brak rozeznania, co do zasadności konsolidacji, należy stworzyć samorządom warunki do opartej na dialogu i współpracy oceny, czy jej potrzeba rzeczywiście występuje.

Rozważyć należy wprowadzenie instrumentów prawno-finansowych, które pozwolą z jednej strony na dokonanie obiektywnej i rzetelnej analizy, czy w konkretnym przypadku przeprowadzenie połączenia jest uzasadnione, z drugiej takich, które pozwolą na możliwie bezkonfliktowe wdrożenie zmiany terytorialnej, tam gdzie zostanie ona uznana za dostatecznie umotywowaną.

Potrzebę przyjęcia zmian ustawowych podążających w ww. kierunkach postuluje od lat Związek Miast Polskich.

[45]Należały do nich następujące raporty:

- „*Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*” – przygotowany przez zespół autorów pod kierownictwem prof. dr hab. Jerzego Hausnera,

- „*Ocena sytuacji samorządów lokalnych*” – przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pod przewodnictwem Michała Boniego,

- „*Samorząd 3.0*” – przygotowany przez Forum Od-nowa pod przewodnictwem Agaty Dąbbskiej i Stanisława Trzyny.

[46] Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1023).

[47] Konsultacje w mieście Zielona Góra odbyły się przy frekwencji na poziomie 35,09%, za połączeniem oddano: 89,12% głosów, przeciw połączeniu: 10,06 % głosów. W gminie Zielona Góra odbyło się referendum lokalne, w ramach którego frekwencja wyniosła 55,18 %, za połączeniem oddano: 52,74% głosów, przeciw połączeniu 45,92% głosów.

Wśród pomysłów wartych rozważenia należy wskazać przede wszystkim na trzy:

- po pierwsze, wprowadzenie ośrodka koordynacji inicjatyw konsolidacyjnych

Z uwagi na konfliktogenność procedur terytorialnych za uzasadniony należy uznać postulat wprowadzenia ośrodka koordynującego inicjatywy konsolidacyjne, który pełniłby funkcję mediatora i zaplecza eksperckiego na każdym etapie przygotowania inicjatywy konsolidacyjnej. Celem takiego ośrodka byłoby doradztwo specjalistyczne (prawne, ekonomiczne, społeczne) w zakresie procedur konsolidacyjnych oraz moderowanie współpracy samorządów, których połączenie miałyby dotyczyć.

- po drugie, wprowadzenie dotacji celowej na przeprowadzenie procedury poprzedzającej inicjatywę połączenia gmin

Rzetelna diagnoza i przygotowanie procesu konsolidacyjnego są kosztochłonne. Obecnie obowiązujące przepisy gratyfikują finansowo jedynie sam efekt w postaci połączenia gmin, brak jest natomiast mechanizmów finansowych wspierających samorządy podejmujące trud zainicjowania i przeprowadzenia procedury połączenia. Rozeznanie w stanie prawnym łączących się gmin, ocena zasadności dokonania połączenia, a w dalszej kolejności zaprojektowanie dokumentów niezbędnych do efektywnego przeprowadzenia procedury połączenia, a następnie sprawnego funkcjonowania nowoutworzonej jednostki samorządowej po połączeniu wymaga znacznego nakładu finansowego, którego ciężar powinno częściowo ponosić państwo.

- po trzecie, wprowadzenie instytucji kontraktu terytorialnego.

Napięcia społeczne towarzyszące inicjatywą konsolidacyjnym mogłaby obniżyć instytucja kontraktu połączeniowego. Obowiązujące regulacje prawne nie dają podstaw do prawnie wiążącego określenia zasad i skutków połączenia przez wyrażające zamiar połączenia gminy (wspólnoty łączących się gmin). Samodzielność gmin w określeniu warunków połączenia jest znikoma, co pokazał przykład miasta Zielona Góra, które włożyło duży wysiłek w opracowanie tzw. Kontraktu Zielonogórskiego określającego warunki przyszłego połączenia gmin[48], a który ostatecznie przybrał wyłącznie postać deklaracji politycznej, wobec braku możliwości nadania mu jakiegokolwiek skuteczności prawnej.

Zidentyfikowane problemy i zagrożenia połączenia gmin, a związane np. ze zmniejszoną dostępnością administracji lokalnej, ryzykiem utraty reprezentacji lokalnych interesów, negatywnym wpływem na poczucie tożsamości małych społeczności lokalnych, mogłyby zostać rozwiązane odpowiednimi zapisami kontraktu np. poprzez określenie specjalnych zasad wyborów samorządowych do organów nowotworzonej gminy, zagwarantowanie mieszkańcom funkcjonowania określonej liczby oddziałów urzędów, czy zwiększoną rolę jednostek pomocniczych w zarządzaniu sprawami samorządowymi.

3.2. Reforma zasad i trybu dokonywania zmian granic gmin

Zmiany granic gmin polegające na przyłączeniu do terytorium jednej z gmin jedynie części terytorium innej gminy powinny mieć bezwzględnie charakter zmian wyjątkowych, zachodzących w szczególnie uzasadnionych przypadkach z uwagi na ich skutek, jakim jest destabilizacja sytuacji gminy pomniejszanej.

[48] Zob. dokument pt. Ułóżmy to jeszcze lepiej. Połączmy nasze samorządy. Zielona Góra 2013, dostępny online pod adresem WWW: http://www.lzg24.pl/sites/default/files/kontrakt_zielonogorski.pdf

Obowiązujące regulacje ustawowe nie zawierają wystarczających gwarancji w omawianym zakresie, co stwarza relatywnie wysokie ryzyko uruchomienia zmian granic gmin bez odpowiedniej refleksji, przygotowania, czy potrzeby normatywnie uzasadnionej.

Szeroko umotywowane założenia, co do kierunków reformy w zakresie zasad i trybu dokonywania zmian granic gmin celem nadania im waloru zmian ekstraordynaryjnych zostały przedstawione całkiem niedawno w ekspertyzie prawnej mojego współautorstwa zrealizowanej we współpracy ze Związkiem Gmin Wiejskich RPI. Pomimo, że początkowo spotkały się one z otwartością różnych środowisk samorządowych oraz strony rządowej, debata merytoryczna nad nimi nie została jak dotąd sfinalizowana.

Szczególne znaczenie przypisać należy trzem wysuniętym w ramach ww. projektu postulatami:

- po pierwsze, zobiektywizowania procesu decyzyjnego w przedmiocie zmian terytorialnych poprzez wprowadzenie standardów uzasadniania inicjatyw terytorialnych, w tym dokonywania ich oceny przez niezależne grono eksperckie,
- po drugie, zrównoważenia roli gmin, których zmiana granic dotyczy w trakcie procedury terytorialnej poprzez zapewnienie obu gminom aktywnej roli w tej procedurze,
- po trzecie, wzmocnienia rangi konsultacji społecznych poprzedzających podjęcie decyzji o przeprowadzeniu zmiany terytorialnej poprzez przypisanie im skutków prawnych w trakcie procedury terytorialnej.

Realizacja pierwszego z postulatów zminimalizowałaby pole uznaniowości przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic gmin i zagwarantowałaby jej oparcie na obiektywnych analizach z uwzględnieniem wszystkich konstytucyjnych i ustawowych kryteriów. Dotychczasowa praktyka pokazuje silne zróżnicowanie przygotowania wniosków o przeprowadzenie zmiany terytorialnej. Część ich uzasadnień jest wysoce lakoniczna, co rodzi realne ryzyko podejmowania decyzji intuicyjnych, bazujących na danych częściowych.

Przykładem dobrze obrazującym rozdźwięk pomiędzy założeniami normatywnymi co do uzasadnienia zmiany terytorialnej, a praktyką stosowania obowiązujących przepisów, jest wniosek Miasta Konin o przeprowadzenie zmiany granicy tegoż Miasta polegającej na włączenie do jego terytorium części terytorium Gminy Stare Miasto. W przedmiotowym wniosku, Miasto Konin w rubryce „Stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. z poz. 446)” wpisało wyłącznie:

„Rada Miasta Konina stwierdza, że proponowana zmiana granic Miasta Konina spełnia przesłanki, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. z poz. 446 ze zmianami), tj. zapewnia gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.”.

Pomimo zgłaszania przez Gminę Stare Miasto zastrzeżeń, co do dochowania procedury przeprowadzenia zmiany terytorialnej jej dotyczącej, zmiana ta została dokonana – bez wezwania Miasta Konin do uzupełnienia wniosku oraz bez ponowienia odpowiednich czynności proceduralnych.

Wprowadzenie standardów co do uzasadnień inicjatyw terytorialnych, niezbędnej dokumentacji przedstawiającej wyniki analiz w zakresie spełnienia przesłanek dokonania zmiany granic, oraz wymogów, co do niezależności ekspertów przeprowadzających takie analizy, przyczyniłoby się do lepszego rozeznania w rzeczywistym stanie prawno-faktycznym, o którego zmianę postuluje podmiot inicjujący procedurę terytorialną.

Drugi z kierunków nowelizacji zapewnić miałby kontrydiktoryjność sporu terytorialnego.

W płaszczyźnie procesowej obowiązujące przepisy ustawowe nie stwarzają w postępowaniu dotyczącym zmiany granic gmin równoważnej pozycji obu zainteresowanym gminom. Przeciwnie, pomimo, że zmiana granic gmin dotyczy w sposób bezpośredni praw dwóch gmin, w tym w szczególności w sposób realny i bezpośredni interesu prawnego gminy, której terytorium ma zostać uszczuplone, gminie takiej nie przysługują żadne uprawnienia w ramach tejże procedury – w szczególności do wyrażania swojego stanowiska w sprawie i kwestionowania stanowisk innych uczestników postępowania (za wyjątkiem możliwości przedstawienia niewiążącej opinii o zamiarze wystąpienia przez gminę sąsiednią z wnioskiem terytorialnym). Kuriozalnym jest w szczególności fakt, że gmina, której zmiana granic dotyczy, nie ma obecnie zagwarantowanego prawa wglądu we wnioski dotyczący przejęcia jej terytorium. Jediną ścieżką zapoznania się z jego treścią jest wystąpienie przez tą gminę o jego udostępnienie na zasadach dostępu do informacji publicznej.

Za wprowadzeniem zmian proceduralnych gwarantujących równy udział wszystkim zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego w procedurze terytorialnej przemawia przy tym nie tylko potrzeba zapewnienia ochrony interesu gminy pomniejszanej, ale również potrzeba pełniejszej realizacji zasady prawdy obiektywnej tj. ustalenia rzeczywistych uwarunkowań faktycznych i prawnych na terenie objętym wnioskiem.

Jedną z podstawowych zasad składających się na zasadę prawdy obiektywnej jest zasada *audi et alteram partem* (łac. należy wysłuchać drugiej strony). Zasada ta zakłada, że udział wszystkich podmiotów, których praw postępowanie dotyczy, pozwala na wymianę argumentacji i jej rzetelną analizę przez organ załatwiający sprawę. Aktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron sporu terytorialnego w procedurze terytorialnej sprzytałoby pełniejszemu rozpoznaniu sprawy, a tym samym ustaleniu jej rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego, które jest warunkiem koniecznym podjęcie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia terytorialnego.

Pogłębionej refleksji wymaga również postulat urealnienia rangi konsultacji społecznych w toku procedury opiniowania proponowanych zmian terytorialnych.

Istotą demokracji jest to, że w sprawach, w których gwarantuje się bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decyzji przez organy administracji publicznej, ich stanowisko ma mieć doniosłość prawną.

Duże kontrowersje związane z wymogiem przeprowadzania konsultacji społecznych w ramach procedur terytorialnych wywołuje obserwowana w praktyce relatywnie wysoka liczba uwzględnianych wniosków o przeprowadzenie zmiany granic gmin przy zdecydowanym, reprezentatywnym sprzeciwie społeczności lokalnej jednej z gmin objętych wnioskiem i równoczesnym niskim zainteresowaniu proponowaną zmianą społeczności lokalnej gminy występującej z taką inicjatywą. Aktualna praktyka rozpoznawania wniosków o zmianę granic gmin rodzi wśród uczestników postępowań terytorialnych wrażenie formalnego konsultowania tych zmian, uwzględniania ich w małym stopniu, lub też wyłącznie wtenczas gdy służą one uzasadnieniu z góry założonego rezultatu.

Uzasadnione oburzenie w tym kontekście wywołała ostatnio niefortunna wypowiedź Burmistrza Miasta Sanoka w trakcie sesji Rady Miasta w dniu 30 września 2021 r., która sugerowała, że niezależnie od planowanych konsultacji z mieszkańcami, decyzja co do zmiany terytorialnej została już podjęta.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem ZGW RP, że obecnie obowiązujące przepisy ustawowe nie zabezpieczają właściwego wykorzystywania udziału społeczności lokalnych w konsultowaniu zmian terytorialnych.

Zwiększenie rangi tychże konsultacji mogłoby przynieść nadanie negatywnym wynikom reprezentatywnych konsultacji skutku odroczenia na rok inicjatywy terytorialnej celem ponownego, pogłębionego rozważenia zasadności jej przeprowadzenia i pozyskania dla niej akceptacji mieszkańców.

4. Zakończenie

Niezależnie od oczekiwanej debaty nad koniecznymi zmianami prawnymi w zakresie zasad i trybu dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnego kraju, niezbędna jest również zmiana optyki myślenia o roli zmian terytorialnych w polityce rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Istnieje wiele potencjalnych metod układania relacji prawnoprzestrzennych do terytorium, z których spory międzysąsiedzkie o tzw. miedzę nie należą do tych, którym w kraju budowanym na idei szacunku do praw wspólnot samorządowych, należy przyznawać pierwszeństwo.

o AUTORZE

dr Anna Kudra-Ostrowska – prawniczka i administratywistka. Konsultant w Dziale Prawa Administracyjnego w kancelarii prawnej Dr Krystian Ziemiński&Partners w Poznaniu. Naukowo i zawodowo specjalizuje się w zagadnieniach związanych z optymalizacją realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (współpraca międzygminna, zmiany terytorialne, reorganizacje w sferze gospodarki komunalnej). Autorka licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....

Analizy CELOWe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl, w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu na adres: CEL@frdl.org.pl.

Korekta: dr Joanna Podgórska-Rykała, opracowanie graficzne: Andrzej Jaroszkiewicz

Warszawa, listopad 2021