

Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin

Marcin Sobota, Bartosz Jawecki, Katarzyna Tokarczyk-Dorociak

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Polska

Streszczenie

W pracy przedstawiono zagadnienia związane z aspektami prawnymi procedury administracyjnej zmiany granic gmin. Dokonano analizy przepisów prawnych regulujących materię związaną z tym procesem wskazując na liczne wątpliwości natury interpretacyjnej, które mogą wystąpić w praktyce. Scharakteryzowano gminę jako podmiot prawa publicznego i prywatnego, którego samodzielność podlega ochronie sądowej. Autorzy w szczególności zwracają uwagę na kwestie związane z konsultacjami społecznymi podejmowanymi w toku procedury zmiany granic miast m.in. w drodze referendum lokalnego. W oparciu o poglądy doktryny, wyroki Sądu Najwyższego oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dokonano wykładni przedmiotowych przepisów prawnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w ramach zasady praworządności wymagającej jednolitego stosowania prawa w całym państwie.

1. Gmina jako samodzielny podmiot na gruncie prawa publicznego i prywatnego

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia (Konstytucja RP), wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, natomiast ust. 2 art. 16 Konstytucji RP przesądza o tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, zaś przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawowy odpowiednik powyższego uregulowania zawarty jest w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (UOSG). Podkreślić należy, że gmina realizuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone. Nadto zgodnie z art. 40 i nast. UOSG gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na danym obszarze gminy, tzn. aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. Tak więc przez samodzielność publicznoprawną gminy rozumieć należy usytuowanie gminy jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej, jednocześnie upoważnionego w ustawowo określonych granicach do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Zarazem w art. 2 ust. 2 UOSG przyznana została gminie osobowość prawną, co na gruncie prawa cywilnego, nadaje gminie przymiot podmiotu prawa cywilnego i nakazuje traktować gminę jako osobę prawną (art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny), która dysponuje prawem własności i innymi prawami majątkowymi, tzn. mieniem komunalnym.

Powyższe uregulowania statusu prawnego gminy, tj. przyznanie jej podmiotowości zarówno w sferze prawa publicznego jak i prywatnego przesądza o samodzielności gminy, która zgodnie z art. 2 ust. 3 UOSG, podlega ochronie sądowej (Niewiadomski 2011; Ochendowski 1998), wyrok Sądu Najwyższego z 11.01.1995 r., sygn. akt III ARN 76/94, publ. OSNP 1995 nr 11 poz. 128; postanowienie Sądu Najwyższego z 03.09.1998 r., sygn. akt III RN 49/98, publ. Prok. i Pr. 1999 nr 3 poz. 42; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 08.04.2009 r., sygn. akt K 37/06, publ. OTK-A 2009 nr 4 poz. 47; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.1998 r., sygn. akt K 40/97, publ. OTK 1998 nr 2 poz. 12; uchwała Sądu Najwyższego z 30.04.1997 r., sygn. akt III CZP 13/97, publ. OSNC 1997 nr 8 poz. 104).

Rozważania w zakresie samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego należy skonfrontować z zasadą praworządności wymagającą jednolitego stosowania prawa w całym państwie — ustanowioną w art. 2 Konstytucji RP, co w konsekwencji nakazuje przyjąć, iż samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność jego jednostek. Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja ustawodawcy w samodzielność samorządu wymaga od strony formalnej zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności oraz dochowania koniecznej precyzji i zupełności sformułowań tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.1998 r., sygn. akt K 40/97, publ. OTK 1998 nr 2 poz. 12). Od strony materialnoprawnej natomiast, ingerencja ustawodawcy w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego wymaga dochowania zasady proporcjonalności — tzn., że ingerencja ta nie może być nadmierna, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach (Hauser i Niewiadomski 2011).

2. Zmiany granic — aspekty teoretyczne

Podkreślić należy, iż w UOSG nie dokonany został podział pojęciowy określeń: gmina miejska, gmina wiejska oraz gmina miejsko-wiejska, co jest konsekwencją jednolitości rozwiązań ustrojowych przyjętych w tej ustawie albowiem status prawny jednostki samorządu gminnego — w zakresie elementów prawnej konstrukcji, a także zadań i pozycji ustrojowej nie ulega zmianie, niezależnie od tego, czy analizowana jednostka jest gminą miejską, wiejską, czy też miejsko-wiejską. Różnice sprowadzają się wyłącznie do nazewnictwa organów. I tak, art. 15 UOSG różnicuje nazwę organu stanowiącego i kontrolnego gminy. Jeżeli siedziba organu znajduje się na terenie wiejskim, organ nosi nazwę rady gminy. Natomiast jeżeli jego siedziba znajduje się w mieście położonym na terytorium gminy, organ nosi nazwę rady miejskiej. Artykuł 26 UOSG podobnie różnicuje nazewnictwo organów wykonawczych gminy. W przypadku, gdy siedziba władz gminy znajduje się w miejscowości nieposiadającej statusu miasta, organem wykonawczym jest wójt, natomiast jeżeli władze gminy mają siedzibę w mieście położonym na terytorium gminy, to organem wykonawczym jest burmistrz. W przypadku miasta powyżej 100 tys. mieszkańców oraz miast, w których przed wejściem w życie ustawy podmiot taki był organem wykonawczo-zarządzającym, organem wykonawczym jest prezydent miasta. Tak więc podział gmin na: wiejską, miejską oraz miejsko-wiejską nie ma znaczenia z ustrojowego punktu widzenia, co nie oznacza to jednak, że nie występuje w obowiązującym systemie prawnym np. na potrzeby ewidencji gruntów i budynków oraz statystyki publicznej (Hauser i Niewiadomski 2011).

W art. 4 ust. 1 UOSG określone zostały kompetencje Rady Ministrów w zakresie zmian terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego, co więcej, ustawodawca przyznał wyłączne kompetencje Radzie Ministrów również w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia, a nawet i znoszenia gminy. Nadto to wyłącznie Rada Ministrów wyposażona została również w kompetencję do nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Wreszcie wyłączne uprawnienie Rady Ministrów stanowi ustalenie i zmiana samej nazwy gminy oraz siedziby jej władz.

W przypadku ustalania lub zmiany granic gmin, Rada Ministrów musi uwzględnić następujące przesłanki (art. 4 ust. 3 UOSG)

- wymóg maksymalnej jednorodności/spójności terytorialnej poprzez analizę układu osadniczego i przestrzennego w zakresie występowania więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych;
- wymóg takiego kształtowania granic jednostek podziału terytorialnego, które zapewni zdolność wykonywania zadań publicznych.

Powyższy podział skłania do podkreślenia, iż pierwsza grupa przesłanek wymaga rozważenia warunkowań m.in. z zakresu urbanistyki, demografii, socjologii czy też ekonomii. Nadto warto podkreślić, iż ustawodawca unika wskazania kwantyfikatorów możliwych do zastosowania w rozpatrywanych przypadkach np. w zakresie liczby ludności, powierzchni, itp. Również druga grupa przesłanek nie zawiera parametrów, które mogą zostać określone np. ilościowo, a jedynie odwołuje się do zdolności wykonywania zadań publicznych. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż ta

grupa przesłanek musi również odwoływać się do przesłanek z grupy pierwszej np. w aspekcie ekonomicznym czy też urbanistycznym. Takie ukształtowanie uregulowań prawnych nakazuje przyjąć, iż ustawodawca zdecydował się nałożyć na Radę Ministrów w pierwszej kolejności obowiązek rozważenia wszelkich aspektów z grupy pierwszej, a po przyjęciu założenia, iż te warunki zostały spełnione, nałożony został nadto obowiązek zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych w nowoukształtowanym stanie faktycznym i prawnym albowiem dopiero spełnienie kryteriów z każdej z dwóch grup pozwala na podjęcie zakładanych działań prawnych przez Radę Ministrów.

W art. 4 ust. 4 UOSG dodatkowo określone zostały kryteria, które winny zostać wzięte pod uwagę w przypadku nadania przez Radę Ministrów gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic. W tym przypadku ustawodawca wskazuje na konieczność uwzględnienia infrastruktury społecznej i technicznej oraz układu urbanistycznego i charakteru zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku nadania gminie lub miejscowości statusu miasta przepis ten uzupełnia scharakteryzowane wcześniej generalne przesłanki ustalania i zmiany granic gminy określone w art. 4 ust. 3 UOSG. Takie ukształtowanie regulacji prawnych wskazuje na podkreślaną w doktrynie zasadę trwałości granic jednostek podziału terytorialnego, która ma znaczenie w procesie kształtowania się prawidłowych więzi społecznych i gospodarczych niezbędnych dla właściwego funkcjonowania wspólnoty samorządowej oraz na konstytucyjną ochronę przedmiotowej wartości (Chmielnicki 2010). Dlatego też, analizując dotychczasowe przypadki nadawania statusu miasta miejscowościom, należy zauważyć, że Rada Ministrów w większości przypadków dokonuje rozwinięcia przesłanek ustawowych w bardziej szczegółowe kryteria, które pogrupować można w ramach kilku podkategorii:

- przestrzenno-urbanistyczne (czy cechy funkcjonalno-przestrzenne wskazują na miejski charakter miejscowości),
- demograficzne (jaka jest liczba mieszkańców miejscowości, jaki odsetek mieszkańców utrzymuje się z działalności pozarolniczej),
- historyczno-administracyjne (czy miejscowość w przeszłości posiadała prawa miejskie),
- społeczne (jakie było stanowisko mieszkańców miejscowości oraz pozostałej części gminy).

Natomiast w przypadku zmian granic istniejącego miasta akcentowane są w szczególności:

- aspekty funkcjonalno-przestrzenne (powiązanie z miastem poprzez infrastrukturę techniczną i drogową; charakterystyka procesów przestrzennych w analizowanym rejonie, w szczególności proces rozwoju zabudowy; potrzeby rozwojowe miasta — tereny pod inwestycje itp.),
- aspekty społeczne (wyniki konsultacji społecznych, opinie właściwych rad oraz wojewody).

3. Zmiana granic — procedura administracyjna

W art. 4a UOSG przewidziano procedurę wydawania rozporządzenia w przedmiocie określonym w art. 4 ust. 1 w przypadku podejmowania działania z urzędu przez Radę Ministrów. Oczywiście zarazem należy mieć baczenie, iż zarówno w tym przypadku (jak i w sytuacji przewidzianej w art. 4b UOSG — procedury wymaganej w sytuacji, w której działania Rady Ministrów prowadzone są z inicjatywy zainteresowanej rady gminy), zastosowanie znajdą materialnoprawne przesłanki rozporządzenia określone w art. 4 ust. 3 lub/i art. 4 ust. 4 UOSG.

W każdym przypadku wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 UOSG, a więc obejmującego zmianę sytuacji prawnej i faktycznej danej gminy np. w zakresie korekty granic, połączenia gminy z inną gminą, podziału gminy lub jej całkowitego zniesienia (art. 4 ust. 1 pkt 1), nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2) bądź też zmiany nazwy gminy lub siedziby jej władz (art. 4 ust. 1 pkt 3), wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin (przedmiotem opinii pozostaje projekt rozporządzenia Rady Ministrów w konkretnym zakresie). Ustawodawca nie wyjaśnił co należy rozumieć pod pojęciem „zainteresowanych rad gmin”, jednakże wydaje się oczywiste stwierdzenie, iż opinie winny wyrazić gminy, których sytuacja prawna oraz faktyczna ma ulec zmianie. Na uwagę zasługuje fakt, iż ustawodawca przewidział, iż o opinię występuje minister właściwy do spraw administracji, a nie Rada Ministrów, a więc organ wydający w późniejszym czasie rozporządzenie.

Każdorazowo rada gminy przed zajęciem przedmiotowego stanowiska zobowiązana jest do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy, jednakże ustawodawca nie precyzuje formy, w jakiej konsultacje mają się odbyć. Na obowiązek przeprowadzenia konsultacji wskazuje również orzecznictwo (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24.05.1999 r., sygn. akt II SAB 55/99, publ. Wokanda 1999 nr 8 poz. 31, „Na bezczynność wójta, polegającą na zaniechaniu wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami w sprawie ustalenia granic gminy, przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”).

Podkreślić należy, iż w doktrynie powstały liczne kontrowersje związane z charakterem prawnym takich konsultacji. Część autorów podkreślała, że konsultacje nie mogą przyjąć formy referendum ze względu na niewiążący charakter stanowiska mieszkańców (Chmielnicki 2010). Prezentowane były również poglądy odmienne (por. Szewc w: Szewc i inni 2010). Ostatecznie kwestię tę rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny, który w swoim wyroku z dnia 26.2.2003 r. (sygn. akt K 30/02, publ. DzU nr 44 poz. 388) uznał za słuszną interpretację przepisów konstytucyjnych, w szczególności art. 170 Konstytucji RP, prowadzącą do wniosku, iż wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział lub znoszenie jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone powinno być opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami i konsultacjami z mieszkańcami — mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swojego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego. Zdaniem Trybunału: „Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządowych”.

To właśnie powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowił podstawę dla nowelizacji UOSG, w ramach której dodany został m.in. art. 4c (dodany ustawą z dnia 26.05.2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, weszła w życie 14.07.2011 r.), stanowiący, iż w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców (z inicjatywą przeprowadzenia takiego referendum może wystąpić grupa co najmniej 15 osób, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy). Pozytywny wynik takiego referendum jest dla rady gminy wiążący, w tym sensie, że jest ona zobowiązana wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 UOSG, jednakże ostateczna decyzja w sprawie zmiany granic pozostaje nadal w wyłącznej kompetencji Rady Ministrów. Zgodnie z art. 4a ust. 4 UOSG — w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c UOSG, konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1 i 2 UOSG, nie przeprowadza się.

Zarazem pamiętać jednak należy, iż zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (ustawa o referendum lokalnym): „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Użyte w powyższym przepisie sformułowanie, iż mieszkańcy „wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy” wskazuje, iż referendum lokalne ma charakter decydujący w danej sprawie albowiem mieszkańcy w drodze głosowania rozstrzygają daną sprawę, jednakże przecież w sytuacji zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego taka sytuacja nie ma miejsca, gdyż przepis art. 4 ust. 1 UGS przesądza, iż kompetencje w tym zakresie zastrzeżone są wyłącznie dla Rady Ministrów. Kolejna z wątpliwości dotyczy zakresu spraw, które mogą być rozstrzygane w referendum gminnym zgodnie z ustawą o referendum lokalnym w konfrontacji z kompetencjami w zakresie zmiany terytorialnych gminy określonymi w UOSG. Artykuł 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym przewiduje, że mieszkańcy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast zgodnie z UOSG, tworzenie i zmiana granic gmin należy do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, zaś rada gminy może zaś tylko opiniować projekty rozporządzeń w tym zakresie lub występować z wnioskiem o dokonanie

stosownych zmian w podziale terytorialnym kraju. Skoro tak, to zawężająca wykładnia powołanego przepisu prowadziłyby do wniosku, że materia tworzenia i zmiany granic jako właściwa dla Rady Ministrów nie może stanowić przedmiotu referendum gminnego.

Wątpliwości w powyższym zakresie zostały rozstrzygnięte przez powoływane już wyżej orzeczenie Trybunał Konstytucyjnego z dnia 26.2.2003 r. (K 30/02, Dz.U. Nr 44, poz. 388), w którym zostało stwierdzone, iż: „Porównanie treści zaskarżonego art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym z ustalonym znaczeniem art. 170 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 2 oraz art. 163 i art. 169 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, iż przepis ten pomija materię niezbędną dla zapewnienia zgodności z Konstytucją tylko w zakresie, w jakim nie odzwierciedla tej części prawa do wyrażenia woli przez mieszkańców danej wspólnoty w drodze referendum, jaka wypływa z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP (zgodnie z którym zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe jego mieszkańców i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych) (...) Owo zawężenie — ograniczenie prawa do udziału w referendum lokalnym może jednak zostać usunięte poprzez zastosowanie interpretacji przepisu w zgodzie z Konstytucją RP. (...) Zachodzi zatem konieczność nie tyle uchylenia go w tej właśnie części, która jest zgodna z Konstytucją, lecz niepełna, ale uzupełnienia treściami wynikającymi z Konstytucji RP, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego. Niemniej jednak stwierdzić należy, iż w sprawach zastrzeżonych dla władz i organów innych niż organy tego właśnie samorządu, mieszkańcy nie mogą się wypowiadać tak stanowczo, jak w sprawach uznanych przez ustawę za sprawy należące do zakresu zadań danego samorządu”.

W przypadku przeprowadzania z inicjatywy mieszkańców referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 UOSG, pytanie zawarte we wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa. Zgodnie z przepisem art. 56 ustawy o referendum lokalnym: „wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów”, natomiast art. 65 ustawy o referendum lokalnym stanowi: „Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”. Zgodnie z uregulowaniem zawartym w art. 4c ust. 6 UOSG: „Wojewoda przekazuje ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informację o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum, o którym mowa w ust. 1.”, co oznacza, iż przekazanie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informacji o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum jest równoznaczne ze złożeniem przez daną gminę wniosku o dokonanie wskazanej w wyniku referendum zmiany terytorialnej, Rada Ministrów nie jest jednak oczywiście związana wynikiem referendum.

Ustawodawca przewidział równocześnie kilka wyjątków kiedy wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów nie musi poprzedzać wyrażenie opinii w sprawie zamiany granic terytorialnych gminy przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Pierwszy z takich przypadków uregulowany został w przepisie art. 4c ust. 3 UOSG, który stanowi, iż: referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (nie są tutaj wymienione wszystkie sprawy opisane w art. 4 ust. 1 UOSG) nie przeprowadza się, jeżeli z analizy przeprowadzonej przed referendum wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy:

- dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Kategorie dochodów składające się na pojęcie „dochodów podatkowych” na potrzeby obliczenia wskaźnika dochodów podatkowych zostały wskazane w art. 20 ust. 3 wskazanej powyżej ustawy z dnia 13.11.2003 r., zaś ich wysokość w przeliczeniu na mieszkańca ustalana jest dla poszczególnych gmin w oparciu o dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia

30 czerwca roku bazowego. Natomiast wysokość dochodów na mieszkańca dla projektowanej nowej gminy ustala Rada Ministrów w analizie poprzedzającej wydanie rozporządzenia;

- gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia o zmianie podziału terytorialnego gminy. Ustawodawca nie precyzuje, w trybie jakich przepisów należy ustalać liczbę mieszkańców poszczególnych gmin według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, zasadne jednak wydaje się zastosowanie odpowiednio regulacji z art. 373 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy, zgodnie z którym liczbę mieszkańców danej gminy ustala się na podstawie liczby osób ujętych w stałym rejestrze wyborców.

Druga sytuacja, w której ustawodawca przewidział odstępstwo od zasady przeprowadzenia konsultacji ze społeczeństwem, została uregulowana w art. 4a ust. 3 UOSG albowiem w przypadku niewyrażenia przez radę gminy opinii o projekcie rozrządzenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Konstrukcja ta budzi wątpliwości w doktrynie albowiem nie sposób wykluczyć sytuacji, w której z uwagi na czynniki atmosferyczne np. powódź, organizacyjne np. „wakacyjna” przerwa w sesjach rady, niemożliwe będzie przeprowadzenie konsultacji w zakreślonym przez ustawę 3 miesięcznym terminie. Z uwagi na powyższe zgodzić należy się z wysuwaniem postulatem *de lege ferenda*, aby zainteresowanym gminom przysługiwało uprawnienie bądź do żądania wydłużenia terminu do zajęcia stanowiska po przeprowadzeniu wewnętrznych konsultacji, bądź do kontroli sądowej czynności podjętych przez Radę Ministrów (Chmielnicki 2010; Hauser i Niewiadomski 2011).

Jako trzeci przykład ograniczenia zasady konsultacji ze wszystkimi mieszkańcami danej społeczności lokalnej zmian terytorialnych danej gminy wskazać należy przepis art. 4a ust. 2 UOSG, który stanowi, iż konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:

- mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą — przez odpowiednie rady gmin,
- mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw — przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.

Pamiętać zrazem należy o przepisie art. 5 UOSG, który przesądza, iż zasady zmiany granic jednostek pomocniczych niepowiązane ze zmianami granic gminy określa statut gminy. Jeżeli projektowane zmiany granic gmin naruszają granice powiatów lub województw, komentowany przepis przewiduje obowiązek zasięgnięcia opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw.

Ustawodawca w art. 4b UOSG przewidział tryb postępowania w przypadku wystąpienia z inicjatywą zainteresowanej gminy, z jednoczesnym zastrzeżeniem, zawartym w art. 4b ust. 4 UOSG, iż Rada Ministrów określi w drodze rozrządzenia szczegółowy tryb postępowania w zakresie składania wniosku oraz załączanych dokumentów. W wykonaniu tej delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09.08.2001 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. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem zainteresowana rada gminy składa wniosek do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę wnioskodawcy. Wojewoda, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku, przekazuje go wraz ze swoją opinią, a w przypadkach gdy wniosek obejmuje zmianę granic gmin naruszającą granice województwa, także z opinią odpowiedniego wojewody, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Wnioski są rozpatrywane w ciągu roku od dnia złożenia wniosku, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana. Na uwagę zasługuje okoliczność, iż w art. 4b ust 3 UOSG przewidziany został termin do 31 marca, dla składania przez rady gminy wniosków, o których mowa w art. 4 ust. 1 UOSG, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09.08.2001 r. wskazuje, iż składane przez radę gminy wnioski są rozpatrywane do dnia 30 czerwca. W świetle uregulowań zwartych w omawianym rozporządzeniu Rady Ministrów

jednak złożenie wniosku przez gminę do 31 marca nie gwarantuje rozpatrzenia go przez Radę Ministrów i wydania rozporządzenia do 31 lipca danego roku, co jest warunkiem wejścia w życie zmian w zakresie granic w kolejnym roku budżetowym.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09.08.2001 r. bardzo szeroko reguluje zakres informacji, które powinny znaleźć się we wniosku składanym przez radę gminy. Poza treścią proponowanej zmiany wraz z uzasadnieniem, wnioskodawca powinien załączyć swoje stanowisko dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 UOSG, a więc uzasadnienie, iż 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, zaś 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. Wniosek powinien także zawierać podstawowe dane statystyczne dotyczące liczby ludności, powierzchni terenu objętego wnioskiem, określić szacunkowe koszty jednorazowe i stałe wprowadzenia proponowanej zmiany, szczegółowo wyniki konsultacji z mieszkańcami w podziale na jednostki pomocnicze, a w przypadku wniosku w sprawie podziału gminy dodatkowo określić szacunkowy plan dochodów i wydatków w następnym roku budżetowym gmin objętych wnioskiem. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09.08.2001 r. w § 2 ust. 2 określa szereg dokumentów, które należy załączyć do wniosku, w szczególności odpowiednio uchwały zainteresowanej rady oraz uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 4b ust. 1 pkt 2 UOSG, a więc w zakresie konsultacji z mieszkańcami oraz ukazującą opinię właściwego wojewody. § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 09.08.2001 r. określa dodatkowe wymagania w stosunku do wniosku w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, wskazując, aby wniosek zawierał dodatkowo rys historyczny gminy lub miejscowości objętej wnioskiem, informację dotyczącą zabytków architektonicznych, kulturowych, wyznaniowych, charakteru i stanu technicznego zabudowy, a także informacje dotyczące struktury zatrudnienia w gminie. Zgodnie z § 1 ust. 3 powyższego rozporządzenia Wnioski są rozpatrywane przez Radę Ministrów w ciągu roku od dnia złożenia wniosku, nie później jednak niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana.

Jednocześnie w art. 4e ust. 1 UOSG ustawodawca zastrzegł, iż w przypadku tworzenia nowej gminy Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza pełnomocnika do spraw utworzenia gminy spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład nowo tworzonej gminy. Do czasu utworzenia nowej gminy zadaniem tak powołanego pełnomocnika jest przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych, zaś z dniem utworzenia gminy pełnomocnik, przejmując wykonywanie zadań i kompetencji jej organów do czasu wyboru nowych organów gminy. Takie ukształtowanie sytuacji prawnej pełnomocnika, skłania do stwierdzenia, iż do jego podstawowych obowiązków będzie należeć m.in. przygotowania projektu budżetu gminy, zaś po utworzeniu nowej gminy, pełnomocnik wykonuje zadania przypisane do kompetencji organów tak wykonawczych jak i stanowiących gminy, do czasu przeprowadzenia wyborów do tych władz.

Wnioski

Konkludując rozważania z zakresu interpretacji przepisów dotyczących procedury administracyjnej zmiany granic gmin na pierwszy plan wysuwają się problemy związane ze zgodnością z Konstytucją RP aktualnych przepisów ustawowych w kontekście samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w swych rozstrzygnięciach podkreślił, iż zgodnie z Konstytucją RP możliwe jest dokonanie przez ustawodawcę zastrzeżenia konkretnych zadań publicznych dla organów innych niż samorząd terytorialny. Ustawodawca uczynił tak w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, czym jednak nie naruszył Konstytucji RP, ale wykonał jej postanowienia. Trybunał uznał ponadto, że z Konstytucji RP wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej

realizowanych w wymiarze terenowym. Nie oznacza to jednak, że Rada Ministrów nie może dokonać zmian w podziale terytorialnym, zwłaszcza jeśli nie jest to sprzeczne z zasadami określonymi przez ustawodawcę i ponadto zgodne z Konstytucją RP. Dlatego też za zgodne z art. 163 Konstytucji RP należy uznać przyznanie Radzie Ministrów kompetencji do dokonywania zmian w podziale terytorialnym na zasadach określonych w omawianych ustawach.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących braku ochrony sądowej samodzielności gminy Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że art. 165 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy ona wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność danej jednostki, a także zadań zleconych i polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustawy o samorządzie gminnym. Wykonując zadania publiczne, jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w określonym przez ustawodawcę zakresie w sprawowaniu władzy państwowej. Jednostki czynią to jednak na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że decyzja w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego nie stanowi o takim ukształtowaniu jej zadań, które pociągałoby za sobą naruszenie ochrony sądowej samodzielności gminy.

W celu dostosowania przepisów prawa do rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego dokonano nowelizacji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustawą z dnia 26.05.2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, która to nowelizacja weszła w życie 14.07.2011 r., jednakże w aktualnym stanie prawnym nie rozstrzygnięty pozostał problem ewentualnej kontroli sądowej działań Rady Ministrów w zakresie zmian terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na powyższe postulatem *de lege ferenda* autorów pozostaje, aby zainteresowanym gminom przysługiwało uprawnienie do żądania kontroli sądowej czynności podjętych przez Radę Ministrów.

Literatura

- CHMIELNICKI P. (red.) (2010): *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Komentarze LexisNexis, Warszawa, LexisNexis Polska.
- HAUSER R., NIEWIADOMSKI Z. (red.) (2011): *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Duże Komentarze Becka., Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck.
- NIEWIADOMSKI Z. (red.) (2011): *Prawo administracyjne*. Podręczniki LexisNexis. Prawo i postępowanie administracyjne, Warszawa, LexisNexis Polska.
- OCHENDOWSKI E. (1998): *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*. [w:] A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.): *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze.
- SZEW C. A., JYŻ G., PŁAWECKI Z. (2010): *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, DzU z 1998 r. nr 21 poz. 94 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 134 poz. 777.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, DzU z 2000 r. nr 88 poz. 985 ze zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010 r. nr 80 poz. 526 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy, DzU z 2011 r. nr 21 poz. 112 ze zm.
- Rozporządzenie 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, DzU z 2011 r. nr 86 poz. 943 ze zm.