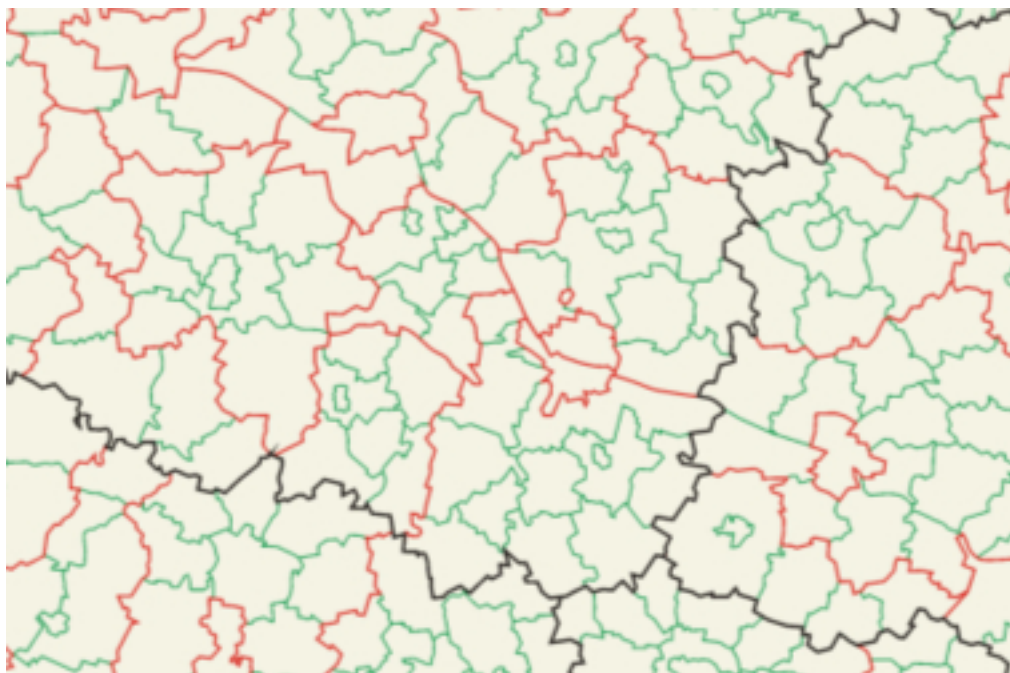


Rekomendacje. Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – potrzeba zmian w zakresie regulacji prawnych



Opracował: Paweł Swianiewicz, przy wsparciu Anny Kurniewicz i Beniamina Rozczyńskiego.
Warszawa-Lódź, luty 2025 r.

Zmiany granic jednostek samorządowych (dotyczą one niemal wyłącznie zmian granic na poziomie gminnym) to zagadnienie wywołujące duże emocje i będące tematem licznych konfliktów lokalnych. Warto podkreślić, że co najmniej dwanaście razy było przedmiotem wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Można się domyślać, że wniosków tych byłoby jeszcze więcej, gdyby nie decyzje sądów stwierdzających brak swoich kompetencji do wyrokowania w sprawach zmian podziału terytorialnego. Sprawa budzi też zainteresowanie licznych instytucji. Ostatnio propozycje zmian przepisów w tym zakresie zgłaszał Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, w 2024 r. sprawa zmian granic gminnych była też przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dość powszechne jest przekonanie, że obecne przepisy dotyczące zmian granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego są zbyt ogólne i wymagają doprecyzowania. Obrazowo można powiedzieć, że kierowanie się zasadą subsydiarności wymaga przyjęcia zasady „domniemania trwałości granic”, analogicznej do „domniemania niewinności” w prawie karnym. A zatem – tak jak trzeba dowodzić winy (a nie niewinności) – tak powinniśmy wymagać dowiedzenia konieczności zmiany granic (a nie konieczności ich utrzymania w dotychczasowym kształcie). Zmiany prawne w zakresie regulacji zmian granic jst powinny iść w trzech kierunkach:

1. Czas wprowadzania zmian.

Zmiany granic gmin powinny być wprowadzane od nowej kadencji władz samorządowych, a nie w dowolnych momentach w trakcie kadencji. Obecne przepisy mówią tylko o tym, że zmiana powinna być wprowadzana od początku roku kalendarzowego (art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm). Warto zauważyć, że - jeśli samorząd traktujemy jako ważną instytucję demokratycznego państwa, a nie tylko maszynkę do dostarczania usług publicznych – to zmiana granic w trakcie kadencji powinna skutkować natychmiastową organizacją przyspieszonych wyborów organów samorządów w objętych zmianami jednostkach. W przeciwnym razie legitymacja demokratyczna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz radnych gminnych (miasta) budziłaby poważne wątpliwości. Dotychczasowa praktyka odbiegała od tych zasad – zmiany były niejednokrotnie wprowadzane w połowie kadencji, a mandat wybranych organów samorządów nie podlegał weryfikacji w formie przyspieszonych wyborów.

Warto zauważyć, że przyjęcie postulatu zmian granic tylko od początku nowej kadencji „załatwia” przy okazji postulat zgłaszany przez ZGW RP dotyczący karencji na ponowny wniosek po odrzuceniu poprzedniego.

2. Wzmocnienie roli konsultacji społecznych

Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 5 stanowi, że: „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”. Tymczasem zdarzały się w Polsce zmiany przeprowadzane w ogóle bez konsultacji (co jest dość jednoznacznym złamaniem zapisów EKSL), a w wielu innych przypadkach jakoś i forma tych konsultacji pozostawiała wiele do życzenia. Należałoby wprowadzić obowiązek konsultacji w formie referendum lokalnego. Równocześnie wydłużeniu musiałby ulec czas przeznaczony na konsultacje społeczne (obecnie

przepisy mówią o trzech miesiącach).

Wynik referendum miałby charakter doradczy, a nie wiążący. Rada Ministrów zachowałaby prawo podjęcia decyzji nawet wbrew wynikom konsultacji (co dotychczas zdarzało się dość często). Ale w przypadku tak przeprowadzonych konsultacji ta niezgodność decyzji i woli społeczności lokalnej byłaby łatwo dostrzegalna i zmuszałaby do szczególnej ostrożności i do konieczności klarownego uzasadnienia podejmowanej decyzji.

3. Rekompensaty finansowe dla gmin tracących finansowo na zmianie granic

Zdarza się, że fragment gminy zmieniający swoją przynależność administracyjną jest związany z nadproporcjonalnie wysokimi dochodami generowanymi do budżetu gminy. Jeżeli więc wielkość generowanych dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca terytorium przekazywanego do innej gminy jest wyraźnie wyższe (np. o ponad 20%) od średniej dla całej gminy, jednostka „oddająca” kawałek swojego terytorium powinna przez kilka lat otrzymywać rekompensatę poniesionej „straty”. Pozwoli to uniknąć konieczności nagłej, szokowej zmiany polityki budżetowej. Stopniowej akomodacji do zmiany mógłby sprzyjać np. 5-letni okres przejściowy: w pierwszym roku gmina dostawałaby rekompensatę w wysokości 100% poniesionej „straty”, w drugim roku 80%, w trzecim 60%, w czwartym 40%, a w piątym 20%. Rekompensata taka powinna być wypłacana przez gminę przejmującą określone terytorium. Uregulowania wymaga też sprawa przejmowania przy okazji zmian granic infrastruktury, która została sfinansowana zaciągniętym kredytem. Pozostawianie obowiązku spłaty kredytu gminie, która nie dysponuje już wybudowaną za jego pomocą infrastrukturą jest rażąco niesprawiedliwością przeczącą racjonalnym zasadom gospodarki finansowej. Powyższe propozycje wymagają oczywiście doprecyzowania i uszczegółowienia. Wskazują jednak kierunek zmian, które wydają się niezbędne.