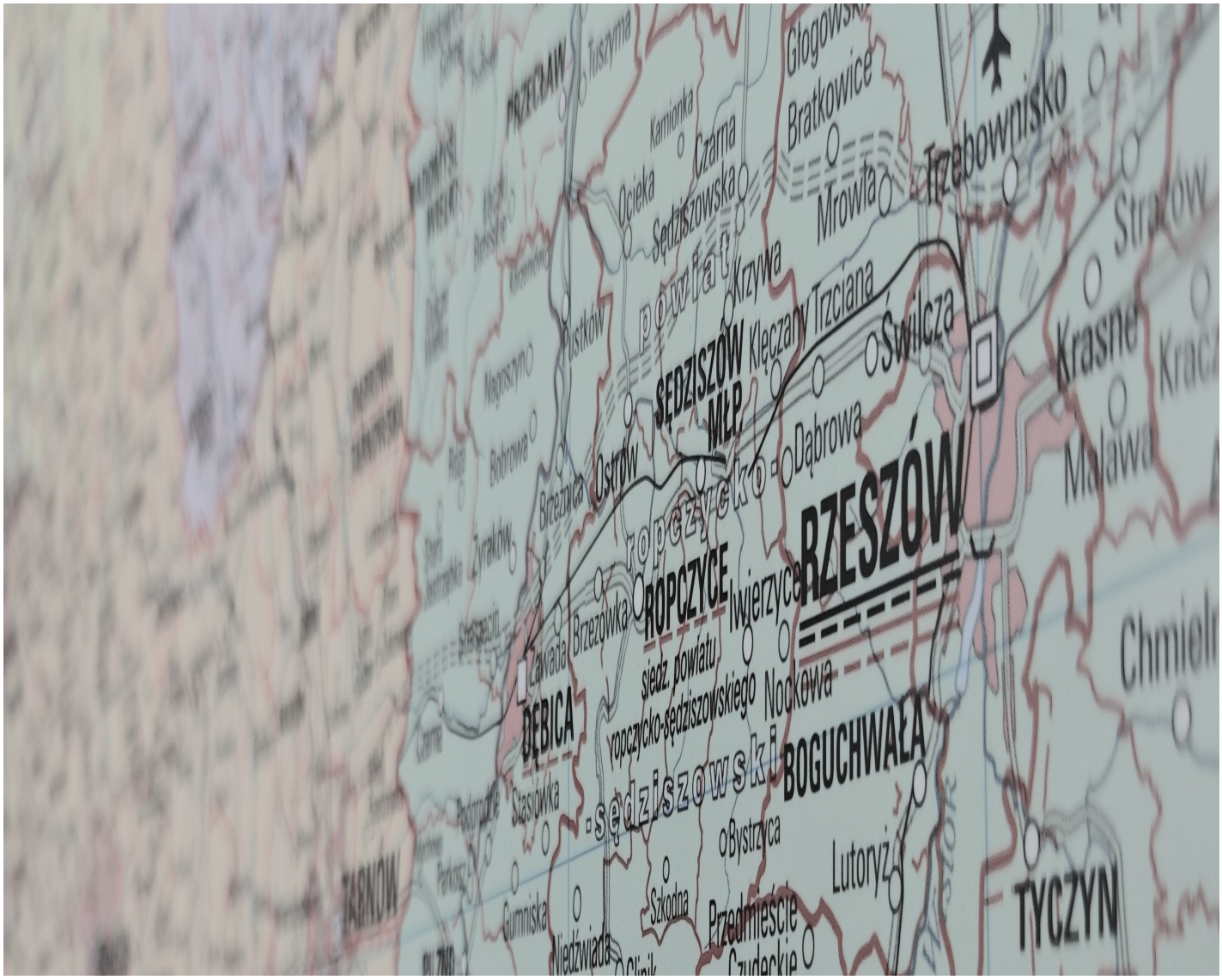
Regulacje dotyczące zmian liczby i granic gmin

Autor: prof. Paweł Swianiewicz Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, we współpracy z z Anną Kurniewicz, Łukaszem Jaroszewskim i Bartoszem Wilkiem.



[1. Reformy konsolidacji terytorialnej – łączenie gmin]

[2. Reformy oddolne – fragmentacja terytorialna (gminne rozwody)]

[3. Zmiany granic między gminami]

[4. Podsumowanie]

[5. Aneks]

Zagadnienie zmian granic gmin od wielu lat budzi w Polsce duże emocje. Można wymienić wiele przykładów modyfikacji granic, które były postrzegane jako kontrowersyjne. Najczęściej, choć niewyłącznie, wiązały się one z rozszerzaniem granic miast centralnych w ramach aglomeracji regionalnych lub subregionalnych na tereny zajmowane wcześniej przez gminy podmiejskie. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego pisał o tym niedawno w swoim raporcie[1].

Nieco mniej w debacie publicznej mówi się o zmianie liczby gmin, ale potencjalnie jest to również temat mogący łatwo rozpalić emocje. W bieżącym stuleciu zanotowaliśmy tylko cztery przypadki łączenia gmin. Pierwszym, bardzo szczególnym była zmiana ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która doprowadziła do likwidacji gmin-dzielnic. Drugi – równie wyjątkowy – odnosił się do gminy Ostrowsko zlikwidowanej w wyniku nieprawidłowości w zarządzaniu finansami. Pozostałe dwa scalenia miały charakter dobrowolny i były poprzedzone referendum (przyłączenie Wesołej do Warszawy w 2002 r. oraz gminy wiejskiej Zielona Góra do miasta o tej samej nazwie w 2015 r.).

Zwłaszcza ten ostatni przypadek nosi znamiona modelowego rozwiązania opartego na dążeniu do kompromisu i decyzji o charakterze konsensualnym[2]. Przynajmniej w niektórych okresach oficjalna polityka rządu zachęcała do dobrowolnego łączenia gmin (czemu miały służyć m.in. zachęty finansowe), ale nie wywoływało to większego zainteresowania samorządów. Nieco więcej emocji budziły podziały gmin, których zanotowaliśmy w bieżącym stuleciu trzy. W 2010 r. gmina Jaśliska oddzieliła się od gminy miejsko-wiejskiej Dukla. Bardziej głośne były sytuacje podziałów gmin Kamienica (od której odłączyła się gmina Szczawa) oraz Supraśl (z oddzielającą się od niej gminą Grabówka) w 2015 r. Nie wdając się w szczegóły skomplikowanej historii tych przypadków, podziały te zostały cofnięte na przełomie lat 2015 i 2016, a następnie ponownie zatwierdzone i wprowadzone w życie na początku 2025 r.

Zdaniem niektórych ekspertów zmniejszenie liczby gmin byłoby pożądane, choć nie jest to pogląd powszechny ani niebudzący kontrowersji. W obliczu depopulacji można się spodziewać, że temat będzie powracał z rosnącą intensywnością. Dlatego też uznaliśmy, że w ramach przygotowywania się do nieuniknionych dyskusji na ten temat w Polsce, warto przyjrzeć się rozwiązaniom obowiązującym w tym zakresie w innych krajach (koncentrując się przy tym na krajach europejskich). Niniejsze opracowanie ma charakter skrótowy, siłą rzeczy nieco upraszczający, dokładne opisanie regulacji w poszczególnych krajach zajęłoby znacznie więcej miejsca i na obecnym etapie nie wydaje się niezbędne.

Przyjrzenie się regulacjom dotyczącym łączenia czy dzielenia gmin jest istotne nie tylko dlatego, że jest to zagadnienie, które może wkrótce nabierać znaczenia w debacie publicznej w Polsce. Jest ważne również dlatego, że regulacje dotyczące wszystkich trzech typów zmian granic omawianych w niniejszym raporcie są zazwyczaj ze sobą powiązane. Jeśli przepisy dotyczące łączenia gmin pozostawiają większą rolę samorządom i społecznościom lokalnym, można się z dużym prawdopodobieństwem spodziewać, że analogicznie będzie w przypadku regulacji dotyczących korekt granic między gminami.

1. Reformy konsolidacji terytorialnej – ??czenie gmin[3]

Jeśli chodzi o podział terytorialny na szczeblu podstawowym (gminnym), Polska należy do grupy krajów europejskich odznaczających się w ostatnich dziesięcioleciach bardzo dużą stabilnością. Ale nie jest to sytuacja typowa. Tylko w dwóch pierwszych dekadach XXI w. reformy skutkujące zmianą liczby gmin o ponad 5% wprowadzono w 23 krajach europejskich. Przy czym w 19 spośród tych przypadków mieliśmy do czynienia ze zmniejszeniem liczby samorządów, a w czterech – z podziałami skutkującymi zwiększeniem liczby jednostek samorządowych (por. Tabela A w aneksie do niniejszego opracowania). Jak widać, w niektórych krajach modyfikacja była bardzo drastyczna, a liczba gmin zmniejszyła się o ponad 80%. W gronie krajów wprowadzających tak gruntowne zmiany w podziale terytorialnym znajdowały się Albania, Armenia, Gruzja, niemiecki land Saksonia-Anhalt, Łotwa, szwajcarski kanton Glarus oraz Ukraina. Nieco mniej radykalną reformę, ale także skutkującą ponad dwukrotnym zmniejszeniem liczby gmin, wprowadziły Dania, Estonia, Grecja, Irlandia Północna, a także niemiecki land Brandenburgia.

Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania najważniejsza jest jednak nie sama analiza zmian terytorialnych, lecz spojrzenie na reguły instytucjonalne odnoszące się do ich wprowadzania. Jedyną ogólnoeuropejską regulacją w tym zakresie jest art. 5 konwencji **Rady Europy – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którym: „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala**”. Jest to więc przepis dość ogólny. Nie stanowi bowiem ani o szczegółowej formie konsultacji (choć wyraźnie zaleca referendum lokalne), ani o tym, czy wynik tych konsultacji ma być wiążący[4].

W praktyce regulacje są bardzo zróżnicowane. Upraszczając nieco to dość skomplikowane zagadnienie, kraje europejskie można podzielić na takie, w których łączenie gmin wymaga zgody wyrażonej na poziomie lokalnym, i takie, w których możliwe jest narzucenie reformy przez władze wyższego szczebla. Możemy wyróżnić cztery możliwe sytuacje opisane w Tabeli 1. Z kolei Tabela 2 pokazuje wyniki klasyfikacji krajów europejskich z punktu widzenia przyjętych tu kryteriów.

Bardziej szczegółowy opis odnoszący się do każdego z krajów można znaleźć w opracowaniu przytoczonym w przypisie 3 niniejszego tekstu. W tym miejscu ograniczymy się tylko do niektórych przykładów.

Tabela 1. Klasyfikacja reguł formalnych dotyczących decyzji o łączeniu gmin

Tabele do pobrania

Tabela 2. Reguły dotyczące łączenia gmin w praktyce krajów europejskich

Tabele do pobrania

* W Szwajcarii reguły zależą od kantonu. W kantonach Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel Stadt, Basel Land, Genève, Neuchâtel, Sankt Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Obwalden, Nidwalden, Uri, Vaud, Zug, Zürich decyzja należy do samorządu gminnego formalnie, a w kantonach Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern – zwyczajowo. W kantonach Thurgau, Ticino, Valais decyzję podejmują władze kantonalne.

** Pełna lista terminów używanych w Szwajcarii obejmuje: Gemeinden, Einwohnergemeinden, Ortsgemeinden, Bezirke, politische Gemeinden / vischnancas politicas / comuni politici / communes municipales.

*** District councils (Anglia, Północna Irlandia), county councils (Anglia), London boroughs, metropolitan boroughs (Anglia), unitary local authorities (Anglia, Szkocja, Walia).

**** Jednostki mniejsze (town councils) zostały zlikwidowane w 2014 r.

Zacznijmy od miejsca Polski w tej klasyfikacji, bo sprawa wcale nie jest jednoznaczna. W Polsce według formalnych procedur prawnych o podziale terytorialnym na poziomie gminnym decyduje rząd, bez konieczności angażowania parlamentu. Konsultacje lokalne mają charakter doradczy, a procedura ich przeprowadzania pozostawia znaczny stopień dowolności. Ale – z wyjątkiem specyficznego przypadku gminy Ostrowsko oraz likwidacji dzielnic-gmin Warszawy w 2002 r. (co także odnosi się do bardzo nietypowego, rządzonego odrębną ustawą, przypadku) – rząd nigdy (od 1990 r.) nie podjął decyzji, która wymuszałaby połączenie gmin. Z tego punktu widzenia Polskę można by klasyfikować w grupie krajów określonych jako „zwyczajowa decyzja lokalna". Zakwalifikowanie do grupy „decyzja na poziomie krajowym" nastąpiło przede wszystkim w związku z przypadkami przymusowych (niezgodnych z wolą wyrażaną przez jednostki i społeczności lokalne) zmian granic między gminami. Do tej formy modyfikacji wrócimy jeszcze w dalszej części opracowania.

Spotykamy jednak w Europie szereg krajów, w których decyzja jednoznacznie oparta jest na woli społeczności lokalnych. W Czechach konstytucja nie pozwala na łączenie gmin wbrew woli wyrażonej na poziomie wszystkich zainteresowanych samorządów. Jakakolwiek zmiana w tym zakresie wymaga decyzji rad gmin oraz referendum, w którym za połączeniem opowiedziałaby się większość głosujących, przy progu frekwencji na poziomie 35%.

Na Węgrzech decyzję podejmuje prezydent na wniosek Ministra Spraw Zewnętrznych, ale każda jednostka osadnicza licząca co najmniej 300 mieszkańców ma prawo do własnego samorządu. Łączenie gmin odbywa się jedynie w przypadku zgody wszystkich zainteresowanych jednostek.

W Islandii łączenie gmin wymaga faz negocjacji, konsultacji z mieszkańcami i referendum, a końcową decyzję podejmują same samorządy lokalne. Rząd zachęcał do takich zmian, ale nie miał możliwości ich wymuszenia. Ustawa o samorządzie nakazuje ministrowi wszczęcie procedury łączenia, jeśli przez trzy kolejne lata liczba mieszkańców gminy jest mniejsza niż 50, ale nie ma możliwości odgórnego narzucenia zmiany podziału terytorialnego.

W Rumunii decyzję o łączeniu gmin formalnie podejmuje parlament (większością 2/3 głosów), ale najpierw propozycja musi być zatwierdzona w referendach lokalnych. Podobnie jest na Słowacji. Propozycja połączenia musi zyskać większość w referendach przeprowadzonych w każdej z zaangażowanych gmin (z minimalnym progiem frekwencji na poziomie 50%), choć formalnie ostatnie słowo ma potem rząd. W Słowenii parlament, podejmując decyzję, nie ma prawa wymusić połączenia, jeśli zgody nie wyraziły wszystkie zainteresowane gminy. Podobnie jest w Hiszpanii (gdzie decyduje parlament regionalny, ale na podstawie umowy zaaprobowanej przez rady wszystkich zaangażowanych gmin). Ustawa z 2013 r. pozwala rządowi na stosowanie zachęt finansowych do łączenia, ale nie zmienia to faktu, że decyzję de facto podejmują samorządy lokalne.

Kolejna grupa krajów („zwyczajowa decyzja lokalna") to taka, w której przepisy pozwalają na narzucenie decyzji przez rząd, ale w praktyce takie sytuacje się nigdy nie zdarzają. W Finlandii ustawa z 2009 r. mówi o tym, że zmiany w strukturze terytorialnej samorządów podlegają decyzji rządu lub Ministra Finansów. Prawo pozwala rządowi zainicjować proces łączenia gmin, przeprowadzić analizę skutków takiego połączenia, a na koniec zdecydować o likwidacji jednostki gminnej, która jest niewydolna ekonomicznie. Ale warunkiem wstępnym jest zgoda mieszkańców wyrażona w referendum. W praktyce procedura takiego przymusowego łączenia nie była nigdy zastosowana.

Na Litwie łączenie gmin zależy od decyzji parlamentu podejmowanej na wniosek rządu. Propozycje w tym zakresie mogą także zgłaszać posłowie albo mieszkańcy poprzez inicjatywę referendum lokalnego. Jednak prawo litewskie wymaga fazy obowiązkowych negocjacji z władzami gminnymi oraz sondażu opinii publicznej z udziałem przynajmniej 50% mieszkańców (co w istocie ma raczej kształt referendum niż sondażu). Jeżeli wynik tej konsultacji jest negatywny, cały proces zostaje zatrzymany.

W krajach wymienionych w grupach trzeciej i czwartej („decyzja na poziomie regionalnym" oraz „decyzja na poziomie krajowym") odgórne narzucenie łączenia gmin jest zarówno dopuszczane przez prawo, jak i zdarza się (przynajmniej sporadycznie) w praktyce. Nie będzie zaskoczeniem obserwacja, że w takich przypadkach reformy stosunkowo często

wiążą się z konfliktami i niekiedy intensywnymi protestami. Przykładowo, w Albanii drastyczna reforma terytorialna wprowadzona w latach 2014–2015, zmniejszająca liczbę gmin o ponad 80%, została oprotestowana przez główną partię demokratyczną. Jej posłowie zdecydowali się na bojkot sesji parlamentu, w trakcie której zmiana miała być zatwierdzona. W Macedonii posłowie partii opozycyjnych próbowali zablokować reformę terytorialną za pomocą referendum. W jednym z landów Niemiec Wschodnich – w Turyngii – plany reformy terytorialnej doprowadziły do największych po 1990 r. demonstracji ulicznych. W Norwegii szczególnie silny był opór w gminach położonych w strefach podmiejskich największych aglomeracji, przymusowo przyłączanych do miast centralnych.

W Styrii (Austria) sprzeciw wobec łączenia gmin skutkował skargami do austriackiego trybunału konstytucyjnego (ale trybunał protesty te odrzucił). Na Łotwie sąd konstytucyjny przychylił się do wniosku gminy Varklani o niekonstytucyjności jej likwidacji i w rezultacie samodzielne funkcjonowanie samorządu zostało przedłużone o kolejne pięć lat (2021–2025). Dopiero w lipcu 2025 r. gmina Varklani została ostatecznie przyłączona do gminy Madona. Także niektóre wcześniejsze badania (np. opisujące strajk głodowy w szwedzkim mieście Dorothea w proteście przeciwko przymusowemu łączeniu gmin w latach siedemdziesiątych XX w.[5]) obalają mit o wyłącznie konsensualnych reformach terytorialnych w zachodnich demokracjach.

2. Reformy oddolne – fragmentacja terytorialna (gminne rozwody)[6]

W literaturze akademickiej zjawiska podziałów gmin są dużo rzadziej opisywane i badane niż te polegające na reformach konsolidacji terytorialnej (łączenia gmin). Zresztą oba te procesy bywają ze sobą powiązane. Szereg przykładów, np. ze Szwecji, Australii czy Kanady (ale także w Polsce w początkowym okresie transformacji ustrojowej), sugeruje, że inicjatywy (ponownych) podziałów są często opóźnioną reakcją na łączenie gmin.

Jednak jeśli skoncentrujemy się na Europie, to w okresie po roku 1990 przypadki tworzenia nowych gmin „przez podział" pojawiały się przede wszystkim we wschodniej części kontynentu. W „starej Europie" były one bardzo rzadkie. W ostatniej dekadzie XX w. sytuacje takie dotyczyły 2% ogólnej liczby gmin w Austrii i Szwecji, 1% gmin w Portugalii i pojedynczych jednostek we Włoszech, Hiszpanii oraz czterech spośród landów niemieckich. Zupełnie inaczej wyglądają statystyki odnoszące się do Europy Środkowo-Wschodniej. Tabela 3 pokazuje dane dla 13 krajów, wskazując łącznie ponad 5 tysięcy przypadków podziałów gmin w ciągu 30 lat[7]. W zdecydowanej większości miały one miejsce w pierwszych latach transformacji ustrojowej i były reakcją na niedemokratyczne, przymusowe łączenie jednostek samorządowych wprowadzanych przez rządy komunistyczne w latach wcześniejszych. Także w kolejnych latach podziały gmin zdarzały się w niektórych krajach dość często, choć ich liczba stopniowo spadała. Jeśli pominąć nietypowe przykłady Mołdawii (gdzie miało miejsce odwrócenie wcześniejszej reformy konsolidacji terytorialnej) i Rumunii, we wschodniej części Europy notujemy ponad 300 przypadków podziałów gmin w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., ale tylko 67 w pierwszej dekadzie XXI w. i zaledwie 14 w okresie 2010–2018.

Także niektóre wcześniejsze badania (np. opisujące strajk głodowy w szwedzkim mieście Dorothea w proteście przeciwko przymusowemu łączeniu gmin w latach siedemdziesiątych XX w.) obalają mit o wyłącznie konsensualnych reformach terytorialnych w zachodnich demokracjach.

Ciekawym przypadkiem – pod wieloma względami przypominającym wschodnią część kontynentu – są wschodnie landy Niemiec (teren dawnej NRD). Przed 1990 r., a więc w okresie NRD, miało tam miejsce 86 podziałów, ale aż 1200 przymusowych połączeń gmin. Rok 1990 był bardzo szczególnym okresem przejściowym, kiedy NRD przestała już działać, a nowe reguły prawne dopiero czekały na wprowadzenie. W tym okresie 67 gmin „bez żadnego trybu" ogłosiło „niepodległość", odrywając się od swoich dotychczasowych partnerów. W latach 1991–1993 miało miejsce jeszcze 10 podziałów gmin, ale od tego czasu aż do dziś nie było więcej takich przypadków[8].

Przyczyny podziałów gmin na mniejsze jednostki były zróżnicowane, ale z punktu widzenia niniejszego opracowania nie są one głównym tematem rozważań. Główny nacisk w tym tekście odnosi się do formalnych regulacji prawnych dotyczących zmian liczby oraz granic gminnych i to właśnie zaostrzanie przepisów w tym zakresie tłumaczy stopniowy spadek w kolejnych latach liczby nowo tworzonych gmin.

Tabela 3. Liczba podziałów gmin na mniejsze jednostki w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Mołdawia[9]

Tabele do pobrania

* W nawiasach podano liczbę nowych gmin wyrażoną jako odsetek gmin istniejących w 1990 r.

Kształt przepisów dotyczących organizacji terytorialno-administracyjnej ma kluczowe znaczenie dla każdej inicjatywy podziału. Istnieje kilka wymiarów, które są ważne w tym zakresie:

• W jaki sposób definiowana jest lista gmin w danym kraju? Najsurowszym ograniczeniem (zarówno w przypadku połączenia, jak i secesji) jest sytuacja, w której lista ta jest określona w konstytucji. Jest to rzadkie na szczeblu gminnym, ale dość powszechne na szczeblu regionalnym lub innych szczeblach samorządu terytorialnego. Utworzenie nowej gminy jest nieco łatwiejsze, ale nadal wymaga zmian legislacyjnych, jeśli lista gmin jest zawarta w ustawie o samorządzie gminnym. Ale są także kraje, w których zmiana liczby gmin nie wymaga głosowania w parlamencie (np. w Polsce).

• Jakie są przepisy dotyczące niezbędnych i wystarczających warunków podziału? W niektórych krajach wynik lokalnego referendum jest wiążący i rząd nie może podjąć decyzji z nim niezgodnej (np. tak było na Węgrzech do czasu reform przeprowadzonych w 2013 r. przez rząd Orbána). W innych krajach rząd ma znacznie większą swobodę działania i może traktować referendum (lub inne formy konsultacji społecznych) jedynie jako niewiążące konsultacje (np. w Polsce lub na Węgrzech po wspomnianej wyżej zmianie prawa).

• Kogo należy zapytać w konsultacjach społecznych dotyczących inicjatywy secesyjnej? Czy są to mieszkańcy całej gminy w dotychczasowym kształcie, czy tylko mieszkańcy części, która chce się odłączyć? Często zdarza się, że przepisy tego nie precyzują, co dodatkowo pozostawia swobodę decyzyjną organizatorom konsultacji (zwykle prowadzonych lub przynajmniej nadzorowanych przez rząd). W zależności od pożądanego wyniku i oczekiwanych opinii obywateli proces konsultacji może być zorganizowany w dowolny sposób.

Tabela 4 zawiera podsumowanie przepisów oraz ich ewolucji w dziewięciu krajach Europy Środkowej i Wschodniej objętych naszą analizą. W większości przypadków istnieje zestaw minimalnych warunków, które musi spełnić nowo utworzona gmina. Niektóre z nich mają charakter, który może być przedmiotem subiektywnej interpretacji i negocjacji, np. „wystarczająca zdolność administracyjna". Niektóre są jednak bardziej precyzyjne i konkretne. Najczęściej spotykanym warunkiem jest minimalna liczba mieszkańców nowo tworzonej gminy. Obecnie warunek ten występuje w siedmiu z dziewięciu analizowanych krajów. Jednak konkretna wartość tego parametru waha się od 1000 (historycznie w Czechach, a także na Węgrzech i Słowacji była ona nawet niższa i wynosiła 300) do 6000 w Bułgarii i 15 000 na Litwie. Czasami istnieją również dodatkowe surowe warunki (dotyczące chociażby szacowanego poziomu kosztów lub obecności lokalnej infrastruktury).

W większości krajów (sześć spośród dziewięciu) inicjatywa musi przejść test lokalnego referendum, zazwyczaj z minimalnym progiem frekwencji. Rzadko wskazuje się w jasny sposób, czy referendum powinno obejmować obywateli całego obszaru samorządu lokalnego, którego dotyczy, czy tylko tej części, która chce się odłączyć. Typową praktyką jest pytanie tylko tych części, które inicjują podział. Wyjątkiem pod tym względem są Węgry – wymóg zapytania obywateli całej starej gminy (wraz z utrzymaniem wysokiego progu frekwencji) był jednym z głównych czynników ograniczających liczbę podziałów po 2013 r.

W większości przypadków istnieje zestaw minimalnych warunków, które musi spełnić nowo utworzona gmina. Najczęściej spotykanym warunkiem jest minimalna liczba mieszkańców nowo tworzonej gminy. Obecnie warunek ten występuje w siedmiu z dziewięciu analizowanych krajów. Jednak konkretna wartość tego parametru waha się od 1000 (historycznie w Czechach, a także na Węgrzech i Słowacji była ona nawet niższa i wynosiła 300) do 6000 w Bułgarii i 15 000 na Litwie.

Tabela 4. Formalne regulacje odnoszące się do podziałów gmin w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

Tabele do pobrania

Jednak pomimo przeprowadzania lokalnego referendum w większości przypadków ostateczna decyzja nadal leży w gestii rządu (lub nawet parlamentu), który może zignorować wyniki konsultacji. W takich okolicznościach kluczową rolę odgrywa dominująca polityka rządu. W większości krajów ostatnie dziesięciolecia przyniosły zaostrzenie stanowiska, co znalazło również odzwierciedlenie w nałożeniu bardziej rygorystycznych warunków formalnych na wszelkie inicjatywy dotyczące podziału (patrz prawa kolumna Tabeli 4). Taką zmianę można zaobserwować w co najmniej siedmiu spośród dziewięciu analizowanych krajów. Jedynym zauważalnym wyjątkiem jest Rumunia, gdzie przepisy zostały tymczasowo złagodzone (w latach 2002–2003), co spowodowało bardzo dużą liczbę inicjatyw secesyjnych.

Kluczowe znaczenie regulacji formalnych, jako rezultatu postaw rządów wobec podziałów, potwierdzają dane zawarte w Tabeli 5, które ilustrują zmieniającą się częstotliwość udanych podziałów, skorelowaną z modyfikacjami regulacji formalnych. We wszystkich analizowanych przypadkach wpływ zmian legislacyjnych jest wyraźnie widoczny.

Tabela 5. Przeciętna liczba nowo tworzonych gmin w ciągu roku przed wprowadzeniem zmian zaostrzających przepisy dotyczące tworzenia nowych gmin i po nich

Tabele do pobrania

* W Rumunii okres poluzowanych przepisów (2001–2003, ze szczytową liczbą nowych gmin tworzonych od początku 2004 r.) porównywany jest z latami przed tym okresem oraz po nim.

Uwaga: Litwa i Polska zostały pominięte w tabeli ze względu na brak istotnej modyfikacji przepisów prawnych w zakresie tworzenia nowych gmin.

Podsumowując, po roku 1990 możemy dostrzec trzy wyraźne fazy, które powtarzają się w kilku krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Pierwsza związana była z samym początkiem demokratycznej transformacji i decentralizacji. Liczba gmin gwałtownie wzrosła w wyniku odwrócenia przymusowych połączeń dokonanych w okresie komunizmu. Rządy nie ingerowały mocno w ten oddolny proces, uznając blokowanie odtwarzania wcześniej zlikwidowanych gmin za naruszenie demokracji i autonomii lokalnej. Faza ta miała oczywisty charakter endogeniczny (związany z transformacją postkomunistyczną), ale jednocześnie znajdowała oparcie w bardziej ogólnym trendzie w Europie.

Na początku lat 90. XX w. powszechnie panował pogląd, że era wielkich reform strukturalnych – obejmujących tworzenie dużych gmin w miejsce wcześniej istniejących mniejszych jednostek – dobiegła końca, a tendencja odwróciła się w kierunku docenienia roli małych jednostek samorządowych[10]. W Szwecji centroprawicowy rząd, który wygrał wybory w 1991 r., zadeklarował przychylność wobec secesji gmin, tj. chęć powrotu do mniejszych (i liczniejszych) jednostek samorządowych. Jednak dominujący trend w Europie wkrótce się zmienił i ponownie popularność zdobyły koncepcje zachęcające do łączenia gmin w większe jednostki (o czym pisaliśmy w pierwszej części niniejszego opracowania).

W drugiej fazie, którą można datować na drugą połowę lat 90. XX w. i pierwsze lata XXI w., następuje stopniowe nasycenie naturalnego popytu na dalsze zwiększanie liczby gmin. Liczba inicjatyw w tym zakresie spada, ale regulacje prawne pozostają w większości krajów nadal bardzo liberalne i nie stanowią istotnej bariery dla nowych podziałów. W trzeciej fazie wśród elit politycznych narasta przekonanie o negatywnych konsekwencjach fragmentacji terytorialnej, a formalne zasady stają się bardziej rygorystyczne dla inicjatorów tworzenia nowych jednostek samorządowych. Podejmowane inicjatywy muszą spełniać coraz surowsze kryteria, aby mieć szansę na sukces. W niektórych przypadkach (takich jak Węgry czy Słowacja) nowe zasady praktycznie uniemożliwiają kolejne secesje.

Ewolucję ram instytucjonalnych zmian granic terytorialnych w Europie Środkowo-Wschodniej można również obserwować z perspektywy polityki partyjnej, ale ponieważ najważniejszym celem niniejszego opracowania jest omówienie samych ram formalno-prawnych, wątek ten nie będzie tu dokładniej analizowany.

3. Zmiany granic mi?dzy gminami

W tej części opracowania skupimy się na korektach granic niełączących się jednak ze zmianą liczby gmin. W omawianych przykładach krajów pomijamy te, w których gminy są zazwyczaj bardzo małe (np. Francja, Czechy, Słowacja, Węgry). Ze względu na ich rozmiar przesunięcia granic nie mają większego znaczenia, bo niemal każda istotna zmiana obejmowałaby całą gminę, a nie fragment jej terytorium[11]. Zebrane informacje opierają się na danych pozyskanych z ankiety przeprowadzonej na potrzeby niniejszego opracowania wśród ekspertów z poszczególnych krajów[12] oraz kwerendzie przepisów i opracowań dotyczących poszczególnych krajów zrealizowanej przez pracowników NIST, współautorów niniejszego raportu. Podsumowanie tych informacji znajduje się w Tabeli 6. W dalszym ciągu tego rozdziału prezentujemy najpierw refleksje ogólne odnoszące się do zgromadzonego materiału porównawczego, a następnie nieco bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych wybranych krajów.

Trzeba podkreślić, że według zebranych informacji właściwie w żadnym kraju europejskim zagadnienie to nie budzi takich emocji jak ostatnio w Polsce. Zmiany granic między gminami są zazwyczaj dość rzadkie i postrzegane jako mające charakter techniczny, rzadko łączący się z jakimiś lokalnymi konfliktami. (Choć – jak wspominaliśmy wcześniej – sprawy podziału terytorialnego są w wielu krajach bardzo emocjonujące tak dla polityków, jak i opinii publicznej. Ale emocje te ujawniają się raczej przy okazji większych reform strukturalnych niż w przypadku działań odnoszących się do pojedynczych samorządów). Szczegółowe niejednokrotnie przepisy mają więc często charakter potencjalny, bo w praktyce nie ma potrzeby ich stosowania lub też zdarza się to niezmiernie rzadko.

W kilku krajach jedyne (lub niemal jedyne) przypadki zmiany granic polegające na przejęciu fragmentu jednej gminy przez drugą miały miejsce w okresie dużych reform strukturalnych zasadniczo zmieniających podział terytorialny na poziomie jednostek podstawowych. Opis ten odnosi się m.in. do Danii, Estonii czy Norwegii, gdzie zdarzało się, że fragmenty gmin łączonych z sąsiednimi jednostkami samorządowymi wybierały sobie innych „partnerów", do których decydowały się dołączyć.

W kilku kolejnych krajach sytuacje zmian granic między gminami w ogóle nie miały miejsca od wielu lat, co najwyżej z wyjątkiem bardzo drobnych korekt o charakterze technicznym (Hiszpania, Portugalia, Szwecja, do grupy tej można zaliczyć też Grecję, gdzie po 2010 r. miał miejsce jeden taki przypadek). Co ciekawe, w żadnym z tych krajów nie zetknęliśmy się z poglądem, że stabilność granic gminnych jest istotną barierą dla rozwoju miast. Sporadyczne zmiany granic między gminami notowane są w Holandii, przy czym warto pamiętać, że jest to kraj przechodzący od wielu lat „pełzającą" reformę terytorialną polegającą na zmniejszaniu liczby gmin (jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. było ich tam ok. 800, w roku 2000 około 500, a w roku 2018 już tylko 380).

Co charakterystyczne, jedyne spośród kilkunastu krajów uwzględnionych w naszej ankiecie, w których zmiany granic między gminami są nieco bardziej powszechne, to kraje ze wschodniej części kontynentu: Bułgaria, Chorwacja i Rumunia, przy czym w ostatnim z tych krajów zmiany dotyczą najczęściej terenów niezamieszkanych.

Bardzo często zdarza się, że przyjętą formą konsultacji społecznych jest referendum, choć najczęściej ma ono znaczenie konsultacyjne, a nie stanowiące (choć są wyjątki od tej reguły). W niektórych krajach (Estonia, Norwegia) regułą jest obejmowanie konsultacjami nie tylko ogółu mieszkańców, ale także zbieranie opinii lokalnego biznesu oraz właścicieli nieruchomości położonych na terenie, którego ma dotyczyć zmiana.

Formalne podjęcie decyzji o zmianie granic dokonuje się na różnych poziomach. Czasem jest to parlament (Dania, Portugalia, Rumunia, Bułgaria). Co ciekawe, w Rumunii i Bułgarii również tak jest, pomimo że efekt zależy od wyniku referendum lokalnego, a parlament nie może podjąć decyzji zatwierdzającej zmianę granicy mimo negatywnej opinii mieszkańców wyrażonej w referendum[13]. W znacznej części krajów ostatecznym decydentem jest rząd (Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Szwecja). W Grecji wymagany jest dekret prezydenta przyjmowany na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. W Holandii i Norwegii wystarczy decyzja podjęta na poziomie Ministra Spraw Wewnętrznych (choć w Norwegii formalnie wymagane jest zatwierdzenie przez króla), a jeśli sprawa nie jest kontrowersyjna, to nawet na poziomie prowincji przez urzędnika będącego odpowiednikiem polskiego wojewody. Na ogół jednak formalna ranga dokumentu zatwierdzającego zmianę jest wysoka, nawet jeśli końcowy decydent (król, prezydent, parlament) jest tylko formalnym notariuszem zmian ustalonych na niższym poziomie.

Kilka krajów wprowadza w swoich procedurach wyraźne rozróżnienie między (różnie definiowaną) znaczną zmianą i drobną korektą granicy. W tym drugim przypadku wymogi, jakie musi spełniać wniosek, są znacznie mniej rygorystyczne. Podobnie pojawia się w prawie niektórych krajów rozróżnienie między zmianą dobrowolną, uzgodnioną przez zainteresowane strony (procedura zatwierdzenia takiej zmiany jest stosunkowo prosta) a zmianą, w przypadku której brak takiej obopólnej zgody.

Jeśli chodzi o rozliczenia finansowe między gminami, związane np. z przekazywaniem infrastruktury wybudowanej za wciąż niespłacony kredyt, w większości krajów regulacje mają charakter bardzo ogólny. Generalnie rzecz biorąc, przeważa model, w którym decydują bezpośrednie negocjacje między gminami, czasami z udziałem rządu jako negocjatorem. Warto przy tym zauważyć, że precyzja regulacji tego zagadnienia jest mniej istotna tam, gdzie zmiany dokonywane są tylko za zgodą wszystkich zainteresowanych stron albo gdzie w praktyce nie pojawiają się lub są zupełnie sporadycznymi przypadkami. Do wyjątków w tym zakresie należy Grecja, gdzie regułą zapisaną w prawie jest przejmowanie zobowiązań kredytowych przez gminę przejmującą majątek, a w przypadku długu odnoszącego się do infrastruktury obsługującej większe terytorium jest on dzielony proporcjonalnie do liczby obsługiwanych mieszkańców.

W niektórych krajach regulowany jest też termin zmian. W Portugalii przyjęto, że nie powinny mieć one miejsca bezpośrednio przed wyborami, żeby uniknąć podejrzenia manipulacji granicami w celu uzyskania oczekiwanego wyniku wyborczego. W niektórych krajach (np. Holandia, szwajcarski kanton Vaud) mówi się o tym, że zmiana powinna być zatwierdzona najpóźniej w listopadzie, tak by mogła być wprowadzona od początku następnego roku. W Grecji przyjęto rodzaj karencji – nie wcześniej niż pięciu lat od poprzedniej modyfikacji.

Po tych kilku ogólnych obserwacjach przyjrzyjmy się nieco dokładniej regulacjom i praktykom postępowania w poszczególnych krajach europejskich.

Bu?garia

Podstawą prawną zmian granic gmin jest Ustawa o organizacji administracyjno-terytorialnej Republiki Bułgarii (ZATURB) wraz z przepisami konstytucyjnymi i ustawą o referendum. W świetle ZATURB zmiana granic rozumiana jest wyłącznie jako **odłączenie całej miejscowości i przyłączenie jej do innej gminy**. Ustawa ta nie przewiduje procedur dla przesunięć części miejscowości, natomiast drobne korekty przebiegu granic są dokonywane w praktyce na podstawie przepisów geodezyjnych i katastralnych. Ostateczną decyzję o zmianie granic w rozumieniu ZATURB zatwierdza **prezydent dekretem**, na wniosek Rady Ministrów.

Inicjatywę zmiany mogą podjąć **wyłącznie mieszkańcy miejscowości** – pod wnioskiem musi się podpisać 25% jej mieszkańców posiadających prawa wyborcze. Następnie rady zainteresowanych gmin wydają opinie (gmina przyjmująca musi wyrazić zgodę, gmina macierzysta tylko opiniuje). Referendum, którego **wymóg wynika bezpośrednio z Konstytucji**, jest zarządzane i organizowane przez radę gminy miejscowości objętej wnioskiem i przeprowadzane na terenie tej miejscowości. Gubernator obwodu (odpowiednik wojewody) sprawuje nadzór nad poprawnością procedury, a po zakończeniu głosowania sporządza raport i przekazuje go Radzie Ministrów. Referendum jest ważne przy frekwencji ponad 40% i większości głosów „za". Jego wynik nie jest bezpośrednio wiążący – stanowi podstawę do dalszej procedury rządowo-prezydenckiej. Rada Ministrów, po zapoznaniu się z raportem gubernatora, podejmuje decyzję i występuje do prezydenta o dekret zmieniający granice.

Kontrola sądowa jest szeroka – na każdym etapie (uchwały gmin, decyzje gubernatora, ważność referendum, a także dekret prezydenta) możliwe są skargi do sądów administracyjnych, w tym do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozliczenia majątkowe regulują przepisy o mieniu komunalnym: wszystkie aktywa (nieruchomości i ruchomości) przechodzą automatycznie na gminę powiększoną. **Zobowiązania nie podlegają sukcesji** – pozostają przy gminie macierzystej, chyba że dojdzie do trójstronnego porozumienia z wierzycielem. Na czas procedury zbycie mienia na obszarze objętym wnioskiem zostaje zawieszone.

Nie ma kalendarza zmian ani ograniczeń co do częstotliwości wniosków. W praktyce zmiany są **bardzo rzadkie**, a większość inicjatyw kończy się nieudanymi referendami lub blokadami proceduralnymi. Po 2010 r. udaną reorganizacją było przyłączenie wsi Izvor do gminy Burgas (2010). Wcześniej (2000–2002) odnotowano kilka udanych przypadków (Lenovo, Zalt Kamak, Veselie). Kolejne próby, m.in. Bełasztica (2022–2023), Madara (2021) czy Czerni Wrac (2011–2013), zakończyły się niepowodzeniem.

Rumunia

W Rumunii rozróżnia się dwa tryby: **zmiany „strukturalne"** (przeniesienie miejscowości z jednej gminy do innej) oraz **zmiany techniczne** (doprecyzowanie lub aktualizacja linii granicznej). W przypadku zmian strukturalnych granice mogą być zmieniane wyłącznie przez **ustawę uchwaloną przez parlament**. Warunkiem poprzedzającym jest przeprowadzenie **referendum lokalnego** na obszarze obu gmin zaangażowanych w proces – zarówno macierzystej, jak i powiększanej. Referendum ma charakter obowiązkowy, lecz formalnie **niewiążący dla parlamentu**. W praktyce pozytywne wyniki są respektowane, natomiast brak ważności (np. niska frekwencja) **kończy procedurę**. Inicjatywa nie należy bezpośrednio do mieszkańców – referendum może zostać ogłoszone tylko uchwałą rady gminy (na wniosek organu wykonawczego gminy lub 1/3 radnych). Prawo nie przewiduje limitów częstotliwości, dlatego zdarza się powtarzanie referendów w krótkim odstępie czasu. Aby referendum było ważne, wymagana jest frekwencja 30% oraz co najmniej 25% głosów „za" w stosunku do ogółu wyborców z danego terenu. Kontrola legalności uchwał o referendum należy do prefekta (odpowiednik polskiego wojewody), który może kierować sprawy do sądu administracyjnego.

Zmiany techniczne regulowane są w ustawie o katastrze – granice mogą być aktualizowane i korygowane przez **komisję delimitacyjną** powoływaną przez prefekta regionu (judeţ). Sporządza ona protokoły delimitacyjne, które mają charakter techniczny (nie są aktami administracyjnymi), a ewentualne spory mogą być rozstrzygane polubownie lub przez sądy. Ten tryb dotyczy najczęściej niezamieszkałych terenów lub drobnych korekt, bez zmiany przynależności całych miejscowości.

Kwestie finansowe nie są szczegółowo uregulowane w ustawach ogólnych. Akty parlamentarne zmieniające granice czasami zawierają szczegółowe przepisy o przekazaniu budżetu i wydatków danej wsi ustalane na podstawie protokołu zawieranego między gminami (np. Bichigiu–Telciu w 2004 r.). Generalnie aktywa przechodzą na nową gminę, natomiast długi i kredyty pozostają przy gminie-dłużniku, chyba że gminy porozumieją się inaczej.

W praktyce **zmiany strukturalne są rzadkie** – po 2000 r. odnotowano zaledwie kilka udanych przeniesień wsi (Cuştelnic

2002, Bichigiu 2004, Fânaţele Mădăraşului 2011). Częściej występują **korekty techniczne** (zazwyczaj odnoszące się do terenów niezamieszkałych), dokumentowane w protokołach komisji delimitacyjnych (np. Teiuș 2021, Bukareszt–Jilava 2022).

Chorwacja

Podstawą prawną zmian granic gmin jest Ustawa o obszarach żupaniji, miast i gmin (Narodne novine 86/06 z późn. zm.). Ostateczną decyzję zawsze podejmuje Parlament (Sabor) w formie **ustawy nowelizującej** wykaz jednostek terytorialnych, po uzyskaniu opinii zainteresowanych jednostek i konsultacjach z mieszkańcami.

System przewiduje dwa tryby. Pierwszy to **porozumienie gmin** – rady zainteresowanych jednostek uchwalają decyzję bezwzględną większością głosów, zasięgają opinii mieszkańców (na terenach zamieszkałych), sporządzają opis i mapę granicy, a następnie organy wykonawcze gmin lub miast podpisują porozumienie, które trafia do ministra właściwego ds. samorządu, służby geodezyjnej i urzędu statystycznego. Samo porozumienie jednak nie wystarcza – jego ustalenia wchodzą w życie dopiero po uchwaleniu ustawy. Drugi tryb stosuje się, gdy **brak porozumienia** albo zmiana granic wynika z ważnych powodów gospodarczych, komunikacyjnych lub – jak to jest ujęte w ustawie – „innych". Wtedy granicę ustala **Komisja Rządu ds. granic JST**, powoływana przez Radę Ministrów; od decyzji Komisji przysługuje odwołanie do rządu. Przewodniczącym Komisji jest minister właściwy ds. administracji, a członkami przedstawiciele ministerstw: budownictwa i planowania przestrzennego, transportu i infrastruktury, finansów, kultury oraz geodezji. Członkami rotacyjnymi są przedstawiciele prefektów powiatów (żupanij), których dotyczy dana zmiana.

Inicjatywę w sprawie zmiany granic mogą podjąć organy przedstawicielskie gmin lub 1/3 mieszkańców osiedla, którego dotyczy zmiana. Każda procedura wymaga przeprowadzenia **konsultacji społecznych** oraz uzyskania opinii zgromadzenia żupanii (organ stanowiący wyższego poziomu samorządu), lecz opinie te mają charakter niewiążący. Dodatkowym elementem jest „wstępny filtr rządowy" – każdy wniosek o zmianę granic wymaga uprzedniej zgody Rady Ministrów. Rząd może wydać zgodę lub jej odmówić, oceniając zasadność propozycji i jej zgodność z Konstytucją oraz ustawami. Bez takiej zgody procedura nie może być dalej prowadzona. Referenda lokalne są możliwe na podstawie odrębnej ustawy, ale w praktyce najczęściej stosuje się konsultacje.

Rozliczenia **majątkowe i finansowe są uregulowane ustawowo**. W ciągu sześciu miesięcy od zmiany zainteresowane gminy muszą zawrzeć umowę o podziale majątku, praw i zobowiązań; w razie sporu rozstrzyga specjalna komisja rządowa. Dokumenty i sprawy dotyczące przyłączanego terenu przechodzą automatycznie na nową jednostkę.

Zmiana granic wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nowelizacji ustawy w Narodne novine (Dzienniku Ustaw). Po zmianie dotychczasowe organy jednostek działają do końca kadencji, a nowe wybory są przewidziane tylko, gdyby zmiana administracyjna doprowadziła do powstania nowej gminy. W praktyce częstotliwość zmian granic jest niewielka; przykładami z ostatnich lat są: wieś Poljanec przyłączona do miasta Ludberg (2013), wieś Štefanec, która stała się częścią miasta **Čakovec (2013)**, oraz tocząca się właśnie sprawa wyznaczenia linii granicznej między gminami Marčana–Svetvinčenat (2025, tryb porozumienia).

Estonia

Współczesne przypadki dotyczące korekt granic są pokłosiem reformy podziału terytorialnego przeprowadzonej w 2017 r., kiedy to liczba gmin została zredukowana z 213 do 79 (w tym 15 miejskich). Podstawowym aktem regulującym kwestie korekty granic jest *Ustawa o podziale administracyjnym terytorium Estonii*[14]. Proces zmiany podziału terytorialnego może zostać zainicjowany przez radę samorządu terytorialnego, ale także mieszkańców lub właścicieli nieruchomości. W takim przypadku uzasadniony wniosek mieszkańców lub właścicieli nieruchomości trafia do rady gminy, odpowiedzialnej za podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania. Kolejne kroki procedury obejmują: zamieszczenie w gazecie powiatowej lub lokalnej ogłoszenia o wszczęciu postępowania; konsultacje z mieszkańcami; przygotowanie dokumentacji (projektu uchwały rady o złożeniu wniosku o zmianę podziału osadniczego i notatki wyjaśniającej); opublikowanie projektu uchwały o złożeniu wniosku o zmianę podziału osadniczego i innych dokumentów na stronie internetowej gminy wiejskiej lub miasta; rozpatrywanie wniosków, opinii i protestów złożonych do publicznego wglądu; zwołanie publicznego zebrania w celu omówienia sprawy. Jeżeli rada gminy podejmie decyzję o złożeniu wniosku o zmianę granic, wówczas konieczne jest przesłanie go do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Rolnictwa. Zakres oraz tryb ustalania opinii mieszkańców w związku ze zmianą ustroju administracyjno-terytorialnego i granic jednostek administracyjnych, zainicjowaną przez właściwą radę, ustala ta sama rada, kierując się następującymi zasadami:

1) przy przeniesieniu części terytorium z jednej jednostki administracyjnej do innej opinię mieszkańców ustala się w odpowiedniej części terytorium według jednostek osadniczych;

2) przy zmianie granic jednostek administracyjnych zgodnie z potrzebami zagospodarowania przestrzennego i planowania

zabudowy w zasadzie nie ustala się opinii mieszkańców; w razie potrzeby ustala się jedynie opinię właściwych mieszkańców;

3) ponadto można ustalić opinię właścicieli nieruchomości i lokali mieszkalnych, położonych na terenie gminy wiejskiej lub miasta, którzy nie są mieszkańcami tej gminy wiejskiej lub miasta.

Zakres i tryb ustalania opinii mieszkańców związanych z organizacją administracyjno-terytorialną oraz zmianą granic jednostki administracyjnej z inicjatywy rządu ustala rząd, zgodnie z powyższymi przesłankami. Koszty związane ze zmianą ustroju administracyjno-terytorialnego oraz granic i nazw jednostek administracyjnych zainicjowanych przez rząd są pokrywane z budżetu państwa, ze środków przeznaczonych na ten cel. Zakres i tryb finansowania określa rząd. Wyjątek stanowią zmiany ustroju administracyjno-terytorialnego, które otrzymują wsparcie na podstawie ustawy o wspieraniu łączenia jednostek samorządu terytorialnego. Estońskie przepisy nie przewidują nadzoru sądowego nad tym procesem[15].

Pomimo tego, że od reformy upłynęło stosunkowo niewiele czasu, pojawiają się przypadki korekt granicznych, choć raczej niewielkich, o charakterze technicznym. Przykładem jest wniosek Rady Gminy Alutaguse z 2024 r. skierowany do Rad Gmin Jõhvi i miasta Kohtla-Järve o zainicjowanie procedury zmiany granic administracyjnych[16].

Holandia

W systemie holenderskim korekta granic gmin definiowana jest jako zmiana granic gminy, która nie spowoduje wzrostu ani spadku liczby ludności żadnej z objętych nią jednostek o 10% lub więcej[17]. Pozostałe formy reorganizacji gmin (połączenie lub zmiana granic, które powodują zmianę liczby ludności co najmniej jednej z gmin o 10% lub więcej) wymagają podjęcia decyzji w formie ustawy. Droga do wydania tej ustawy rozpoczyna się od wydania opinii na ten temat przez radę prowincji. Jej podstawą mogą być stanowiska rad zainteresowanych gmin. Zarząd prowincji przesyła Ministrowi Spraw Wewnętrznych propozycję dotyczące reorganizacji wraz ze swoją opinią. Rada gminy i burmistrz na tym etapie nie mogą jeszcze podejmować żadnych przygotowań do zmiany granic gminy. Jednocześnie zarząd prowincji zapewnia burmistrzom i radnym gmin możliwość przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmian. Jeżeli minister podejmie decyzję o wprowadzeniu planu zmiany granic, przesyła rekomendację do Rady Ministrów.

W przypadku korekty granic (a więc zmiany niepowodującej spadku liczby ludności objętych nią gmin o więcej niż 10%) decyzje mogą być dokonywane w wyniku: zgodnych decyzji rad zainteresowanych gmin; decyzji rady prowincji lub ustawy. W proces przygotowana korekty granic gmin, oprócz gminnych organów, zaangażowany jest zarząd prowincji, Minister Spraw Wewnętrznych, a może być także parlament. W trakcie procedury winny być przeprowadzone konsultacje. W procesie tym interesariusze (mieszkańcy, firmy i organizacje) mogą odnieść się do proponowanej zmiany, a jej zakres może zostać w wyniku konsultacji zmodyfikowany. Konsultacje przygotowywane są przez zainteresowane gminy. Przepisy regulują także zasady obowiązywania lokalnych przepisów podatkowych oraz kompetencje organów do nakładania i pobierania podatków w okresach przejściowych. Zmiana granic wiąże się z płatnością dla gminy z Funduszu Komunalnego, za którego pośrednictwem samorządy otrzymują dofinansowanie z budżetu państwa[18]. Ta dodatkowa płatność to rekompensata wypłacana w związku z wydatkami poniesionymi na samą reorganizację, a zatem z definicji wydatkami dodatkowymi i tymczasowymi. Kwota ta jest wypłacana w ciągu pięciu lat, począwszy od roku poprzedzającego reorganizację. Przepisy ustawy o reorganizacji nie przewidują nadzoru sądowego nad zmianami granic gmin.

W praktyce w Holandii zdarzają się korekty granic pomiędzy gminami. W dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Rheden przyjęła plan reorganizacji w celu dostosowania granic Brummen i Rheden. Plan został udostępniony do publicznego wglądu przez osiem tygodni, zgodnie z Ustawą o ogólnych zasadach reorganizacji, z możliwością zgłaszania uwag. Celem reorganizacji jest dostosowanie granic między gminami Rheden i Brummen, na odcinku Eerbeekseweg/Soerense Zand Zuid w Laag-Soeren. W tym miejscu bowiem znajdowało się kiedyś centrum ogrodnicze. Obecnie deweloper buduje domy. Inwestycja sąsiaduje z centrum Laag-Soeren, ale teren znajduje się w gminie Brummen. Z tego powodu wymagana jest korekta granic[19]. Inny przykład korekty może stanowić zmiana granic pomiędzy gminami Berg en Dal oraz Nijmegen. Procedura miała miejsce w 2018 r., a jej celem było umieszczenie nieruchomości prywatnych w jak największym stopniu w obrębie jednej gminy i zapewnienie, aby granica przebiegała wzdłuż dróg, co zapewniało spójność z krajobrazem miejskim[20].

W przypadku korekty granic (a więc zmiany niepowodującej spadku liczby ludności objętych nią gmin o więcej niż 10%) decyzje mogą być dokonywane w wyniku: zgodnych decyzji rad zainteresowanych gmin; decyzji rady prowincji lub ustawy.

Dania

Zasadnicza zmiana podziału terytorialnego w Danii została przeprowadzona w 2007 r. Podstawą reformy była Ustawa nr 382 z dnia 3 maja 2006 r. o zmianie podziału terytorialnego państwa na gminy i regiony oraz o znoszeniu i ustanawianiu wiążących porozumień międzygminnych[21]. Minister Gospodarki i Spraw Wewnętrznych może podjąć decyzję o zmianie podziału terytorialnego kraju na poziomie gmin, jeżeli uzasadniają to: warunki demograficzne, warunki na rynku pracy lub szerzej sytuacja ekonomiczna; przewidywania w zakresie rozwoju danego obszaru i jego planowania; działania w celu realizacji istotnych zadań gminy; względy administracyjne. Powyższe określenie odnosi się zarówno do zasadniczej zmiany podziału administracyjnego, jak i przesłanek decyzji dotyczących zmian granic w jednostkowych przypadkach. Decyzja o zmianie granic gminy może być podjęta wyłącznie za zgodą rad gmin, których będzie dotyczyć. Od tej zasady przewidziany jest jednak wyjątek. Minister Gospodarki i Spraw Wewnętrznych może, bez zgody zainteresowanych rad gmin, dokonać drobnych zmian granic, jeżeli są one uzasadnione względami administracyjnymi, a dotyczą obszarów o łącznej powierzchni nie większej niż 100 ha, na których liczba mieszkańców nie przekracza 50 osób. Jednakże i w tym przypadku istnieje konieczność uzgadniania z zainteresowanymi gminami. Ustawa nie przewiduje szczegółowych uregulowań dotyczących konsekwencji związanych ze zmianą granic gmin. Stwierdza jednak, że Minister Gospodarki i Spraw Wewnętrznych może, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, określić warunki wykonania decyzji o zmianie podziału gminnego i regionalnego. Mogą one określać sposób załatwienia spraw gminnych lub regionalnych, których dotyczy zmiana i które należy uznać za konieczne lub właściwe do załatwienia przed wprowadzeniem zmiany. Rada gminy jest uprawniona do przeprowadzenia referendum lokalnego o charakterze opiniodawczym. Przepisy ustawy nie przewidują nadzoru sądowego nad procesem.

W trakcie reformy 2007 r. część łączonych gmin rozdzielała się, „pobierając się" z innymi sąsiadami. Poza tym przypadkiem przez wiele lat nie było sytuacji zmian granic, więc regulacje miały charakter wyłącznie potencjalny (teoretyczny). Dopiero w roku 2025 Gminy Rebild i Aalborg podjęły dialog w sprawie przesunięcia granicy. Celem jest stworzenie lepszych warunków dla rozwoju biznesu w pobliżu Støvring oraz wzmocnienie działań na rzecz odnowy przyrody w Lille Vildmose[22].

Norwegia

Norwegia jest kolejnym państwem, które w XXI w. dokonało zmiany przepisów dotyczących zmiany granic jednostek samorządu lokalnego. Ustalanie i zmiana granic gmin regulowane jest *Ustawą z 15.06.2001 r. o ustalaniu i podziale granic gmin i powiatów*[23]. Termin „zmiana granic" w prawie norweskim jest określeniem zbiorczym oznaczającym łączenie, podział i korektę granic. Korekta granic oznacza z kolei przeniesienie obszaru z jednej gminy do innej lub z jednego powiatu do drugiego. Funkcjonuje też pojęcie „ustalenie granic", które polega na podejmowaniu decyzji mających na celu ustalenie niejasnych, spornych lub wcześniej nieokreślonych granic między gminami lub powiatami. Organem, który formalnie decyduje w sprawie korekty granic (w tym w przypadkach spornych lub niejasnych), jest król. Jeżeli korekta granic między powiatami wiąże się z przeniesieniem jednej lub kilku całych gmin do innego powiatu, sprawę przekazuje się do decyzji Stortingu (parlamentu). Pomimo tego, że decyzje formalnie podejmowane są przez organy centralne, to inicjatywa jest na ogół oddolna. Wniosek o wszczęcie postępowania dotyczącego zmiany granic lub ustalenia granic mogą bowiem złożyć mieszkańcy i właściciele gruntów gmin, których dotyczy wniosek, przedsiębiorcy mający tam zarejestrowane miejsce prowadzenia działalności gospodarczej oraz rady właściwych gmin lub powiatów. Inicjatywa w sprawie wszczęcia postępowania dotyczącego zmiany bądź ustalenia granic gmin może pochodzić także od Ministra Samorządu Terytorialnego i Spraw Powiatowych.

W przypadku złożenia przez uprawnione podmioty wniosku do ministra o wszczęcie postepowania w sprawie zmiany granic, jest on zobowiązany do podjęcia decyzji w tym zakresie. I choć nie jest to decyzja indywidualna w rozumieniu prawa administracyjnego, to jednak odmowa wszczęcia postępowania wymaga uzasadnienia i podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym. Podejmując decyzję o wszczęciu postępowania, minister określa jego zakres. Niezależnie od tego, od kogo pochodzi inicjatywa wszczęcia postępowania, ustawa przewiduje przeprowadzenie konsultacji. Mogą się one odbywać w drodze referendum, sondażu, ankiety, zebrania lub w inny sposób. W przypadku korekty granic konieczne jest zawarcie porozumienia finansowego między gminami, chyba że strony nie uznają tego za konieczne.

Gminy mogą zwrócić się do administratora państwowego (odpowiednika wojewody w polskim systemie) o pomoc w

negocjacjach w sprawie porozumienia finansowego. Jeżeli strony nie mogą dojść do porozumienia w sprawie rozliczenia finansowego, dokonuje się tego w drodze arbitrażu w trybie określonym w ustawie. Jeżeli po przeprowadzeniu rozliczenia jednostka samorządu terytorialnego znacznie zubożała finansowo, inna jednostka może zostać zobowiązana do zapłaty odszkodowania, które wypłacane jest jednorazowo lub w ratach rocznych przez określony okres przejściowy. W razie braku porozumienia między gminami wysokość takiego odszkodowania określa komisja powołana przez Ministerstwo ds. Lokalnych i Regionalnych.

Przypadki korekt granic między gminami pojawiają się w praktyce. Najwięcej było ich w 2020 r., kiedy rząd wprowadzał reformę podziału terytorialnego polegającą na zmniejszeniu liczby gmin i powiatów. Poszczególne miejscowości położone na terenie gminy wybierały czasem inne opcje przynależności gminnej niż proponowane przez rząd i w efekcie granice były modyfikowane (w sumie w 2020 r. odnotowano 23 takie przypadki). W pozostałych latach korekty były znacznie rzadsze: w 2107 r. – 2, w 2019 r. – 4, w 2021 r. – 2, w 2022 r. – 3, w 2025 r. – 1, a kolejne dwie korekty zaplanowane są na rok 2026[24].

Norweska ustawa nie przewiduje nadzoru sądowego nad decyzjami w sprawie korekt granic, choć – jak już było wspominane – pozwala zaskarżyć decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie zmiany granic (ale wyniku tego postępowania zaskarżyć już nie można).

Szwecja

W Szwecji zasady zmian w podziale terytorialnym określa ustawa z 1979 r.[25]. Kompetencja do wydania decyzji o zmianie podziału królestwa na gminy została zasadniczo powierzona rządowi. Zastrzeżono przy tym, że szczególną uwagę należy zwrócić na stanowisko zainteresowanych gmin. W przypadku sprzeciwu decyzja o zmianie podziału może być podjęta tylko w wyjątkowych przypadkach. Co istotne, drobniejszych zmian (czyli takich, które nie powodują skutków finansowych między gminami) może dokonać agencja rządowa – Kammarkollegiet[26]. Od decyzji Kammarkollegiet można odwołać się do rządu. Co więcej, gdy zainteresowane gminy wyrażą zgodę na zmianę granic, która nastąpiłaby w granicach tego samego powiatu, to decyzję o zmianie może podjąć rada powiatu[27].

Szczegółowe regulacje dotyczą kwestii rozliczeń i stosunków finansowych. O ich zastosowaniu decyduje rząd. Wśród potencjalnych rozstrzygnięć jest nałożenie obowiązku jednorazowej płatności oraz możliwość rozłożenia na raty. Przewiduje się także opcję udziału w wydatkach gminy przez jednostkę samorządową, która na zmianie granic zyskała. Przepisy te jednak są dość ogólne – pozostawiają sporą dozę swobody decyzji podejmowanej w tej sprawie przez rząd (w szczególności ustawa używa sformułowania, że taki obowiązek współfinansowania powinien być realizowany „w rozsądnym zakresie").

Kammarkollegiet ma istotne zadanie w procesie, gdyż to do tej agencji składa się wnioski w sprawie zmian w podziale terytorialnym (postępowanie może też być wszczęte z urzędu).

Kammarkollegiet przeprowadza postępowanie, które obejmować powinno konsultacje z zainteresowanymi gminami. Wprawdzie nie przewiduje się obowiązku referendum, jednakże

Kammarkollegiet może zarządzić przeprowadzenie konsultacji w takiej właśnie formie.

Zmiany możliwe są z dniem 1 stycznia roku wskazanego w decyzji, która powinna być ogłoszona nie później niż na rok przed wejściem zmiany (terminy są krótsze w przypadku drobnych korekt, które mogą być dokonane przez Kammarkollegiet).

Jak wynika z dostępnych danych, Kammarkollegiet prowadzi postępowania[28] (zasięgając opinii właściwych gmin), ale zmiany należą do rzadkości. Jeden z ostatnich przypadków miał miejsce w 2018 r., gdy (ze skutkiem na rok 2019) zmieniono granicę pomiędzy Alingsås i Lilla Edet, a zmiana dotyczyła trzech gospodarstw domowych[29].

Szwajcaria

Federalny ustrój **Szwajcarii** znajduje wyraz w kwestii zmian granic gmin, która leży w kompetencjach ustawodawstw każdego z 24 kantonów. Administracja federalna zajmuje się gromadzeniem informacji o zmianach oraz ich publikowaniem w oficjalnych źródłach, tj. The Federal Office of Topography (*Swisstopo*) oraz the Federal Statistical Office (*BFS*).

Cechą charakterystyczną rozwiązań szwajcarskich, także w zakresie zmian granic, jest stosowanie rozwiązań związanych z udziałem mieszkańców (zwłaszcza z udziałem bezpośrednim w formie referendum). Oto bowiem według kantonu Zurich

połączenie jednostek wymaga zgody większości osób, posiadających czynne prawa wyborcze w tych kantonach. Utworzenie nowej jednostki wymaga formy ustawy. Dochodzi jednak do niewielkich zmian granic, które nie są poddawane tej rygorystycznej procedurze[30]. Konstytucja kantonu Bern przewiduje zaś, że w sprawie zmian granic na terytorium kantonu wymagane jest referendum, jednakże wyjątkiem są drobne korekty granic. W kantonie Bern zmiana granic następuje, co do zasady, w drodze dekretu organu wykonawczego kantonu (*Le Conseil-exécutif*), po uprzednim wysłuchaniu zainteresowanych gmin. W przypadku braku zgody organ stanowiący (*Le Grand Conseil*) może zarządzić połączenie gmin, jednak po spełnieniu określonych w ustawie warunków (sytuacja finansowa, brak zdolności organów do działania z uwagi na wakat na istotnych stanowiskach, wielokrotne naruszenia prawa) i po wysłuchaniu gmin. Przewiduje się przy tym obowiązkowe głosowanie powszechne w gminie w sprawie potencjalnej zmiany granic. Co ciekawe, głosowanie to jest obowiązkowe także w przypadku „prostych korekt granic należących do kompetencji rady gminy", co może oznaczać, że proste korekty nie są poddane procedurze kantonalnej, tylko lokalnym rozstrzygnięciom.

W kantonie Vaud przyjęte jest, że decyduje wynik negocjacji (w sprawie ewentualnej zmiany granic) między zainteresowanymi gminami, przy czym obowiązkowe jest zasięgnięcie opinii odpowiednich wydziałów finansowych. W Kantonie Ticino przyjęto, że połączenie lub podział gmin może nastąpić jedynie za zgodą obywateli i po zatwierdzeniu przez organ ustawodawczy (Wielką Radę). Od decyzji Wielkiej Rady służy odwołanie do kantonalnego sądu administracyjnego. Ostatnio w wyniku połączenia dziewięciu gmin w kantonie Ticino powstały trzy gminy: Giornico, Lema, Quinto[31].

Hiszpania

W Hiszpanii zmiana granic gmin pozostaje zasadniczo w kompetencjach wspólnot autonomicznych (art. 148 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Hiszpanii[32]). Jednakże ramy dokonywanych zmian określono w ustawie dotyczącej regulacji podstaw ustroju lokalnego[33]. Spory rozstrzyga administracja właściwej wspólnoty autonomicznej, po wysłuchaniu zainteresowanych jednostek. Prawo przewiduje wprost możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego[34]. Spór pomiędzy gminami należącymi do różnych wspólnot autonomicznych rozstrzyga administracja państwowa, po wysłuchaniu zainteresowanych gmin, wspólnot autonomicznych. W tym przypadku możliwe jest orzeczenie Rady Stanu (*Consejo de Estado*) – najwyższego organu państwowego rozstrzygającego spory administracyjne. Korekty granic między gminami mają miejsce bardzo sporadycznie, choć zdarzają się pojedyncze przypadki. Przykład z ostatnich lat dotyczył dostosowania granicy w związku z przebiegiem autostrady[35] i zakończył proces trwający siedem lat[36].

Portugalia

Jednostkami samorządu lokalnego w **Portugalii** są parafie (*freguesia*), gminy (*município*) i regiony administracyjne, z wyjątkiem regionów autonomicznych (Azorów i Madery), w których nie wyodrębnia się regionów administracyjnych. Szerokie gwarancje w zakresie zmian granic określono w portugalskiej Konstytucji, przewidującej w art. 236 ust. 4, że podział administracyjny określa ustawa, a nadto, że tworzenie lub znoszenie gmin, a także zmiana ich terytorium następuje w drodze ustawy, po konsultacji z zainteresowanymi organami jednostek władzy lokalnej (art. 249). Bardzo detaliczną procedurę przewidziano także w odniesieniu do parafii (ustawa z 2021 r.[37]). Określono w niej kryteria tworzenia parafii, określając, jakie konkretnie usługi powinny być skutecznie realizowane na poziomie lokalnym. Wniosek o dokonanie zmiany może złożyć parafia, co uruchamia następnie obowiązek wydania opinii przez zainteresowane jednostki. Jeżeli wniosek zostanie pozytywnie zaopiniowany na najniższym szczeblu, o opinię proszona jest także gmina. Jeśli ocena wyrażona przez gminę jest pozytywna, wniosek trafi do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Ustawodawcze.

Zmiany granic w Portugalii odnoszą się raczej do parafii niż do gmin (zob. ustawa z 6 stycznia 2025 r.[38], ustawa z 13 marca 2025 r.[39]). Chociaż w ostatnich latach pojawiły się dyskusje na ten temat, w szczególności odnoszące się do obszaru metropolitalnego Lizbony (zwłaszcza w sąsiedztwie stołecznego lotniska). Jak dotąd dyskusje te nie doprowadziły do wprowadzenia w życie żadnych konkretnych zmian.

Grecja

Podstawowym aktem regulującym procedury zmian granic gmin jest *Kodeks Gmin i Wspólnot* (*N. 3463/2006*). Zgodnie z nim, zasadniczym trybem jest **Dekret Prezydencki**, wydawany na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin oraz – w przypadku korekt technicznych – protokołu komisji ds. granic. Dekret publikowany w Dzienniku Ustaw jest jedynym aktem, który faktycznie zmienia granice.

System rozróżnia dwie procedury. Po pierwsze jest możliwe **przyłączanie całych osiedli**, które wymaga lokalnego referendum z progiem frekwencji 50% oraz zgody rady gminy docelowej; opinia rady gminy macierzystej ma charakter konsultacyjny. Referendum może zostać zainicjowane uchwałą rady (2/3 głosów) lub wnioskiem 1/3 wyborców z terenu

osiedla. Dodatkowo obowiązuje zasada, że nie można powtarzać referendum w tej samej sprawie częściej niż raz w roku, a osiedle nie może ponownie zmienić swej przynależności administracyjnej przed upływem pięciu lat od poprzedniej decyzji.

Po drugie istnieje procedura **„nowego wyznaczania granic”** stosowana w przypadku zmian technicznych lub niejasności granic, np. gdy nastąpiła istotna zmiana ukształtowania terenu, zaginęła dokumentacja bądź włączono faktycznie osiedle, które nie zostało ujęte w dekrecie. Wówczas powołana przez Sekretarza Generalnego Regionu[40] komisja ds. granic sporządza protokół, a ewentualny spór może być rozstrzygnięty przez sąd administracyjny.

Kwestie majątkowe i finansowe są precyzyjnie uregulowane: nieruchomości znajdujące się na obszarze odłączanego osiedla przechodzą na rzecz gminy przyjmującej, a długi związane z inwestycjami użyteczności publicznej rozdzielane są proporcjonalnie do odniesionych korzyści i liczby mieszkańców osiedla. Ostateczną decyzję w tym zakresie podejmuje Sekretarz Generalny Regionu.

Zmiany granic gmin w Grecji są rzadkie – po 2010 r. odnotowano tylko jeden przypadek zmiany przynależności administracyjnej miejscowości. Wynika to z wcześniej przeprowadzonych dużych reform terytorialnych, przede wszystkim programu „Kallikratis”, które w znacznym stopniu uporządkowały strukturę samorządu i ograniczyły potrzebę dalszych korekt.

3. Podsumowanie

Spróbujmy podsumować ten opis rozwiązań i praktyk w innych krajach europejskich. Przede wszystkim uderza fakt, że regulacje odnoszące się do zmian granic miedzy gminami są często mało precyzyjne. Ale też problem nie jest powszechny, więc potrzeba tych regulacji jest ograniczona. Można zaryzykować tezę, że stabilizacja granic jednostek samorządowych jest wartością przyjętą w wielu krajach europejskich. Stwierdzenie to odnosi się przynajmniej do zmian inicjowanych na poziomie indywidualnym, przez władze poszczególnych gmin. Jeżeli już obserwujemy zmiany granic jednostek samorządowych, to znacznie częściej są one wynikiem dużych reform strukturalnych odnoszących się do całego kraju, a nie pojedynczych gmin. Stąd w różnych krajach europejskich możemy obserwować różne rozwiązania, jeśli chodzi o granice jednostek samorządowych w obszarach silnie zurbanizowanych. W jednych krajach (jak choćby Francja) miasta zachowują swoje historyczne granice, a okoliczne tereny pozostają odrębnymi jednostkami samorządowymi[41]. W innych państwach tworzone były większe jednostki samorządowe, obejmujące przynajmniej część terenów historycznie otaczających miasta, ale zmiany takie były raczej wynikiem decyzji strukturalnych podejmowanych na poziomie państw niż jednostkowych działań oddolnych, podatnych na mechanizmy polityczne o charakterze klientelistycznym.

Tabela 6. Zmiany granic między gminami w wybranych krajach europejskich

Tabele do pobrania

Aneks

Zmiany liczby gmin w krajach europejskich w latach 2000–2020

Tabele do pobrania

* Jako zmianę znaczącą określamy zmianę liczby gmin o ponad 5%. Ł – łączenie gmin, P – podziały gmin, # – niewielkie zmiany także we wcześniejszych latach. W niektórych przypadkach reform oznaczonych jako ciągłe i trwające od 2000 r., zmiany rozpoczęły się jeszcze w XX w.

---

1 A. Kurniewicz (2025). Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu? „Spory o miedzę”, czyli o zmianach granic między gminami. https://www.nist.gov.pl/k/konflikty-o-przestrzen-przestrzen-dla-konfliktu,14891.html.↩ Wróć do tekstu

2 Por. np. opis w artykułach: P. Swianiewicz, K. Szmigiel-Rawska (2019). Niezwykłe rozszerzenie granic miasta. Przypadek Zielonej Góry w kontekście zjawiska jazdy na gapę. Studia Regionalne i Lokalne, 4, 54–74. DOI: 10.7366/1509499547803 oraz P. Swianiewicz, K. Szmigiel-Rawska (2021). Why some local governments choose not to free-ride on their larger merger partners when undergoing boundary reform: a study of two merger cases in

Poland. Local Government Studies, 47(4), 546–567. DOI: 10.1080/03003930.2020.1761337.↩ Wróć do tekstu

3 Znaczna część informacji w tej części opracowania oparta jest na publikacji: P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, K. Houlberg, J.E. Klausen (2022). Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe. Routledge, a zwłaszcza na rozdziałach: 2. Mapping the intensity of municipal amalgamations oraz 3. Institutional rules for territorial change. DOI: 10.4324/9781003022589.↩ Wróć do tekstu

4 Dodatkową komplikacją są niejasności w zakresie szczegółowego brzmienia tego punktu. Przytoczony powyżej jest tekstem ogłoszonym przez Prezydenta RP po ratyfikacji (D19940607.pdf), ale tekst ogłoszony w Dzienniku Ustaw nieco później ma trochę mniej kategoryczne brzmienie w odniesieniu do wymogu referendum: „W sprawach jakiejkolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala" (Microsoft Word - D19940607L). Co więcej, teksty angielski i francuski EKSL, które co do zasady powinny być zgodne, różnią się, nie pozwalając na rozstrzygnięcie tej ambiwalencji.↩ Wróć do tekstu

5 Patrz: A. Brink (2024). The break-up of municipalities: Voting behaviour in local referenda. Economics of Governance, 5(2), 119–135.↩ Wróć do tekstu

6 Ta część opracowania wykorzystuje fragmenty artykułu: P. Swianiewicz (2021). From post-communist democratic laissez-fair to prevention of territorial fragmentation: tightening rules of municipal splits in Central and Eastern Europe after 1990. Miscellanea Geographica, 25(1), 5–17. DOI: 10.2478/mgrsd-2020-0046.↩ Wróć do tekstu

7 Można by do tego dodać ponad 150 przypadków podziałów jednostek samorządowych w Ukrainie w latach dziewięćdziesiątych XX w., ale nie udało się znaleźć precyzyjnych danych na ten temat.↩ Wróć do tekstu

8 Por. J. Franzke. Municipal splits in East Germany 1949-2025: preliminary findings. University of Potsdam.↩ Wróć do tekstu

9 Przypadek Mołdawii jest bardzo nietypowy. W 1999 r. przeprowadzono tam reformę zmniejszającą liczbę gmin z 959 do 649. Reforma ta była powszechnie krytykowana, więc w 2003 r. została niemal odwrócona (liczba gmin wzrosła wtedy do 898). Technicznie rzecz ujmując, oznaczało to ponad 200 podziałów gmin w ciągu jednego roku. Był to jedyny znany nam przypadek kraju europejskiego, w którym tworzenie nowych gmin było nie tyle wynikiem oddolnej presji poszczególnych społeczności lokalnych, ale zmiany w zakresie polityki prowadzonej na poziomie krajowym.↩ Wróć do tekstu

10 Pogląd taki można znaleźć np. w opracowaniach: G.O. Erlingsson (2005). Modelling secessions from municipalities. Scandinavian Political Studies, 28(2), 141–159 czy G. Marcou (1993). New tendencies of Local Government Development in Europe. W: R. Bennett (red.), Local Government in the New Europe (s. 51–66). Belhaven Press.↩ Wróć do tekstu

11 Nasza analiza obejmuje też niektóre kraje z licznymi, małymi gminami – Hiszpanię i Szwajcarię (choć stopień fragmentacji terytorialnej jest tam mniejszy niż w wymienionych wcześniej krajach). ↩ Wróć do tekstu

12 Eksperci, którzy udzielili odpowiedzi na naszą ankietę, to: Bułgaria – Desislava Kalcheva, University of Sofia; Chorwacja – Dubravka Jurlina-Aligebović, Institute of Economics, Zagreb; Dania – Kurt Houlberg, VIVE, Copenhagen; Estonia – Ringa Raudla, Technical University of Tallinn; Grecja – Nikolaos Hlepas, University of Athens; Hiszpania – Carmen Navarro, Universidad Autonoma, Madrid; Holandia (i Szwajcaria) – Alexander Bastianen, University of Lausanne; Norwegia – Jan Erling Klausen, University of Oslo; Portugalia – Filipe Teles, University of Aveiro; Rumunia – Cristina Stanus, University of Sibiu; Szwecja – Anders Lidstrom, University of Umea.↩ Wróć do tekstu

13 Ta wiążąca moc referendum nie działa jednak w drugą stronę. To znaczy, że parlament może odmówić zmiany granic mimo pozytywnego wyniku referendum.↩ Wróć do tekstu

14 Zagadnienia dotyczące Estonii opracowano, bazując na Ustawie z 22.02.1995 r. o podziale administracyjnym terytorium Estonii, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, https://www.riigiteataja.ee/akt/130062015038.↩ Wróć do tekstu

15 Istnieje jednak możliwość odwołania do sądu konstytucyjnego. Jak już wspomniano wcześniej, w trakcie reformy podziału terytorialnego w 2017 r. takie odwołanie pozwoliło na czasowe zablokowanie zmiany granic i opóźnienie procesu łączenia gmin o kilka lat. ↩ Wróć do tekstu

16 Celem proponowanej zmiany jest uporządkowanie granicy w rejonie kilku niezamieszkanych działek (kinnistud), aby przebiegała zgodnie z granicami własności i przebiegiem drogi, więcej: https://www.alutagusevald.ee/valla-piiride-muutmine (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

17 Zagadnienia dotyczące Holandii zostały opracowane na podstawie ustawy o ogólnych zasadach reorganizacji (Wet algemene regels herindeling), https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2024-01-01 (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

18 Fundusz ten jest m.in. kanałem przekazywania subwencji wyrównawczych dla gmin.↩ Wróć do tekstu

19 Gemeenteblad, Officiële uitgave van de gemeente Rheden, 11 april 2025, Nr. 159970, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-159970.pdf (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

20 Staatscourant, Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814, 14 juni 2018, Nr. 34408, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-34408.pdf (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

21 Zagadnienia dotyczące Danii zostały opracowane na podstawie Ustawy o zmianie podziału terytorialnego państwa na gminy i regiony oraz o znoszeniu i ustanawianiu wiążących porozumień międzygminnych (Lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regionerog om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunalesamarbejder), LOV nr 382 af 03/05/2006, https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2006/382 (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

22 https://www.aalborg.dk/nyheder/aalborg-og-rebild-kommuner-overvejer-aendring-af-kommunegraense-for-at-styrke-baade-naturen-og-erhvervslivet (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

23 Zagadnienia dotyczące Norwegii zostały opracowane na podstawie Ustawy z 15 czerwca 2001 r. o ustalaniu i zmianie granic gmin i powiatów (Lov

om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)), https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70/KAPITTEL_5#%C2%A723 (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

24 https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/justeringer-av-kommunegrenser/id2571217/?expand=factbox3049879 (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

25 Ustawa (1979:411) o zmianach w podziale Szwecji na gminy i regiony (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1979411-om-andringar-i-sveriges-indelning-i_sfs-1979-411/, dostęp: 14.10.2025). ↩ Wróć do tekstu

26 The Legal, Financial and Administrative Services Agency (Kammarkollegiet).↩ Wróć do tekstu

27 Art. 1 § 3 ustawy z 1979 r.↩ Wróć do tekstu

28 6 - Remiss om ansökan om ändring av kommungränsen.pdf (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

29 https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/tre-hus-byter-kommun-fran-lilla-edet-till-alingsas (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

30 https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/mitteilungen/2025/planen-bauen/geoinformation/gemeindegrenzen-auf-dem-neusten-stand.html (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

31 https://www.swisstopo.admin.ch/en/landscape-model-swissboundaries3d#Administrative-units-of-Switzerland (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

32 Konstytucja Hiszpani (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

33 https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

34 Art. 50 ust. 2 in fine ustawy 2 kwietnia 1985 r. o regulacji podstaw ustroju lokalnego.↩ Wróć do tekstu

35 https://www.eldiario.es/madrid/somos/cambian-fronteras-madrid-rivas-limites-marca-m-50-pacto-canada-real_1_11757938.html (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

36 Madrid y Rivas Vaciamadrid modifican su delimitación territorial para optimizar la prestación de sus servicios públicos - Ayuntamiento de Madrid (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

37 Ustawa nr 39/2021 z dnia 24 czerwca 2021 r. określająca reżim prawny dotyczący tworzenia, zmiany i likwidacji parafii oraz uchylająca ustawę nr 11-A/2013 z dnia 28 stycznia, dokonującą reorganizacji administracyjnej terytorium parafii (https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/39-2021-165723198, dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

38 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/3-2025-902120310 (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

39 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/48-2025-913636013 (dostęp: 14.10.2025).↩ Wróć do tekstu

40 Odpowiednik polskiego wojewody.↩ Wróć do tekstu

41 Choć bardzo często wprzęgniętymi w różne mechanizmy koordynacji zarządzania obszarami aglomeracji, ale jest to już zagadnienie wykraczające poza ramy niniejszego opracowania.↩ Wróć do tekstu