

Uzasadnienie

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt niniejszej ustawy przewiduje dokonanie zmian w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) [dalej: u.s.g.] w zakresie dotyczącym przeprowadzania zmian granic gmin w trybie wnioskowym.

Podstawowym celem niniejszej ustawy jest ustanowienie jasnych i czytelnych gwarancji proceduralnych w ramach postępowań o ustalenie granic gmin zapewniających właściwą realizację konstytucyjnych zasad kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

Potrzeba rewizji aktualnie obowiązującego modelu ustawowego w ww. zakresie jest podnoszona od wielu lat nie tylko przez znaczną część środowisk samorządowych¹ oraz przedstawicieli doktryny prawa², w tym twórców reformy samorządowej³, lecz przede wszystkim była wielokrotnie podnoszona przez Trybunał Konstytucyjny, w tym trzykrotnie poświęcone były jej tzw. postanowienia sygnalizacyjne Trybunału⁴. Już sama liczba i ranga prawna tych postanowień najpełniej uzasadniają potrzebę pilnej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym likwidującej stwierdzone wady systemowe obowiązujących przepisów ustawowych.

U podstaw ww. głosów doktryny, orzecznictwa i samego środowiska samorządowego leży przede wszystkim obserwacja praktyki stosowania obecnie obowiązującego modelu przeprowadzania zmian terytorialnych. Niepokój budzi brak gwarancji ekstraordynaryjności wprowadzania zmian terytorialnych, równoważenia stanowisk wszystkich zainteresowanych zmianami jednostek samorządu terytorialnego,

¹ Zob. m.in. następujące stanowiska ZGW RP:

- Stanowisko XXXII Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie zmian prawa dot. podziału i zmiany granic gmin,
- Stanowisko XVII Kongresu Gmin Wiejskich z dnia 20 października 2017 r. w sprawie: zmian prawa dot. podziału i zmiany granic gmin,
- Stanowisko Zarządu ZGW RP z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie zmian ustawy o samorządzie gminnym odnoszących się do zmian granic gmin oraz jej podziału celem przyłączenia do innej gminy,
- Stanowisko X kongresu Gmin Wiejskich RP z dnia 16 października 2009 r. w sprawie zasad postępowania przy zmianie granic gmin

² Zob. np. H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, Samorząd Terytorialny 2016, nr 7-8, B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4-4b ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP LEX.

³ Zob. np. wywiad z prof. M. Kuleszą przeprowadzony przez K. Przepieć, [w:] *Zmiana granic, ale niekoniecznie właściciela*, Wspólnota z dnia 20 grudnia 2012 r., dostęp on-line pod adresem WWW: <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/zmiana-granic-ale-niekoniecznie-wlasciciela/>

⁴ Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt S 6/09, OTK-A 10/2009, poz. 153, postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt S 3/09, OTK ZU 5A/2009, poz. 75, postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt S 1/19, OTK ZU A/2019, poz. 32.

a przede wszystkim brak mechanizmów jakiejkolwiek kontroli podejmowanych przez Radę Ministrów rozstrzygnięć terytorialnych.

W świetle obecnie obowiązujących regulacji ustawowych uruchomienie procedury zmiany granic gmin jest wyjątkowo proste. Możliwość wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie zmiany przebiegu granicy gminy nie jest w żaden sposób ograniczona ani czasowo, ani przedmiotowo. Równocześnie wysiłek organizacyjny i koszty zainicjowania omawianej procedury nie są wysokie. Przygotowanie wniosku nie jest prawnie obostrzone koniecznością przeprowadzenia jakichkolwiek analiz merytorycznych. Brak rygorów ustawowych w omawianym zakresie czyni procedurę terytorialną łatwo dostępną, co stwarza relatywnie wysokie ryzyko jej uruchomienia bez odpowiedniej refleksji, przygotowania, czy potrzeby normatywnie uzasadnionej. To z kolei przekłada się na relatywnie wysokie ryzyko podjęcia rozstrzygnięcia terytorialnego prawnie wadliwego – zwłaszcza wobec towarzyszących postępowaniom terytorialnym nacisków politycznych, społecznych i medialnych. Obowiązujący model prawny nie przewiduje przy tym jakiejkolwiek kontroli instytucjonalnej podejmowanych rozstrzygnięć, co stwarza realne zagrożenie dokonywania korekt terytorialnych wbrew lub z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zasadniczą i najważniejszą zmianą proponowaną w ramach niniejszej nowelizacji jest zapewnienie sądowej kontroli zasadności przeprowadzenia zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami z punktu widzenia konstytucyjnych i ustawowych przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Wskazać bowiem należy, że o ile początkowo Trybunał Konstytucyjny podejmował się kontroli legalności rozporządzeń terytorialnych, o tyle w ostatnich latach utrwala się przeciwna linia orzecznicza - odrzucająca kognicję Trybunału w tych sprawach, czego ostatnim przykładem jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt U 1/19, w którym odmówił on dokonania kontroli rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie zmiany granic pomiędzy Gminą Stare Miasto i Miastem Konin.

Wyłączenie rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie zmian granic gmin spod jakiejkolwiek kontroli instytucjonalnej godzi nie tylko w gwarancje sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnej, lecz również w prawa i wolności obywatelskie mieszkańców wspólnot lokalnych, a także w kanony demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie prawa nie może być bowiem tak, że poza sądową kontrolą pozostaje jakikolwiek akt prawny stanowiony przez organy państwa wywołujący skutki prawne dla obywateli. Wprowadzenie systemu kontroli zasadności przeprowadzenia zmiany terytorialnej jest zatem niezbędne dla realizacji konstytucyjnych standardów bezpieczeństwa prawnego, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa przed arbitralnymi rozstrzygnięciami organów władzy publicznej.

Obok podstawowego założenia niniejszej nowelizacji, jakim jest zapewnienie sądowej kontroli inicjatywy przeprowadzenia zmiany przebiegu granic gmin, niniejszy projekt zakłada również:

- 1) wprowadzenie gwarancji uczestnictwa w postępowaniu o zmianę granic gmin wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana ta dotyczy (dodanie art. 4bc-4bj),
- 2) ograniczenie częstotliwości inicjowania postępowań terytorialnych w trybie wnioskowym w odniesieniu do tego samego obszaru (dodanie do art. 4 przepisu ust. 2a),
- 3) rozszerzenie przesłanek negatywnych przeprowadzania zmian granic gmin o przesłankę poważnego uszczerbku w dochodach podatkowych gminy, której terytorium ma ulec pomniejszeniu (dodanie do art. 4c ust. 3 przepisu punktu 3 oraz dodanie do art. 4d punktu 3),
- 4) wzmocnienie rangi wniosku o przeprowadzenie zmiany granic gmin (dodanie art. 4ba),
- 5) wzmocnienie rangi udziału społeczności lokalnych w procedurze dokonywania zmian granic gmin (dodanie art. 4b ust. 2a-2e),
- 6) określenie zasad rozliczeń finansowych gmin, których zmiana granic dotyczy, w zakresie tzw. utraconych korzyści (dodanie art. 4bb),
- 7) określenie zasad i trybu przekazywania mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin (dodanie art. 44a-44c).

2. Proponowane zmiany

2.1. Zapewnienie sądowej ochrony gmin, których zmiana terytorialna dotyczy

Najważniejszą spośród zmian proponowanych w projekcie ustawy jest zapewnienie sądowej kontroli legalności zmiany granic gmin, a tym samym zapewnienie sądowej ochrony interesu prawnego gmin, których zmiana terytorialna dotyczy.

Obecnie obowiązujące przepisy ustaw samorządowych nie regulują wprost ścieżki kontroli rozporządzeń terytorialnych Rady Ministrów w przedmiocie zmian terytorialnych.

Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenia terytorialne z uwagi na swą formę prawną nie mogą być skutecznie zaskarżone do sądu administracyjnego jako że w

kognicji sądów administracyjnych nie mieści się ocena legalności rozporządzeń wydawanych przez centralne organy administracji rządowej.

Z uwagi na formę prawną - rozporządzenia - dotychczas w praktyce przyjmowano, że właściwą ścieżką kontroli rozporządzeń terytorialnych Rady Ministrów jest wniosek zainteresowanej rady gminy do Trybunału Konstytucyjnego. Jak już jednak wskazano, w ostatnich latach w orzecznictwie Trybunału wykształciło się stanowisko o wyłączeniu tych rozporządzeń spod kognicji Trybunału. Konsekwencją tego stanowiska była m.in. odmowa dokonania oceny legalności głośnej medialnie i budzącej poważne wątpliwości prawne sprawy tzw. powiększonego Opola (postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16).

Brak objęcia jakkolwiek kontrolą rozporządzeń terytorialnych Rady Ministrów – jak już również wskazano – godzi w fundamenty państwa prawnego i rodzi ryzyko wykorzystywania tego instrumentu prawnego dla celów niezajdujących uzasadnienia normatywnego. Problem ten wymaga zatem pilnej i zdecydowanej reakcji ustawodawcy.

W projekcie ustawy zakłada się wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym dwuetapowego postępowania administracyjnego poprzedzającego właściwą procedurę terytorialną przeprowadzaną przed Radą Ministrów, którego wyniki i przebieg podlegać będą kontroli sądów administracyjnych. Rozwiązanie to zabezpieczy realizację zasady praworządności przy kształtowaniu ustroju terytorialnego kraju, która obecnie nie jest należycie gwarantowana.

Wprowadzenie administracyjnego postępowania wstępnego, poprzedzającego właściwą procedurę terytorialną przed Radą Ministrów zostało zarekomendowane jako rozwiązanie warte rozważenia przez Trybunał Konstytucyjny już w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt S 3/09 (OTK ZU 5A/2009, poz. 75). Projekt niniejszej ustawy wdraża w życie tą koncepcję wypełniając tym samym obowiązek wykonania przez ustawodawcę przedmiotowego postanowienia.

W projekcie ustawy proponuje się, by przed przekazaniem do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wniosku zainteresowanej rady gminy o ustalenie granic gmin był on poddany dwuetapowemu postępowaniu przed wojewodą:

- pierwszy etap stanowić będzie weryfikacja formalna wniosku tj. postępowanie w przedmiocie nadania wnioskowi dalszego biegu, w ramach którego oceniana będzie dopuszczalność i zupełność wniosku,
- drugi etap stanowić będzie weryfikacja merytoryczna wniosku tj. postępowanie w przedmiocie zasadności wniosku, w ramach którego oceniana będzie realizacja przesłanek merytorycznych przeprowadzenia zmiany terytorialnej.

Rozstrzygnięcia podejmowane na obu ww. etapach przybierać będą formę zaskarżalnych postanowień wojewody.

Etap weryfikacji formalnej wniosku (art. 4bc-4bd) służyć będzie ocenie dopuszczalności i zupełności składanego wniosku, w szczególności zaś:

- zachowania wymaganego ustawą odstępu czasowego pomiędzy wnioskami tożsamymi w całości lub w części (art. 4 ust. 2a),
- kompletności wniosku i załączników do wniosku (art. 4ba),
- dochowania wymogów proceduralnych poprzedzających wystąpienie z wnioskiem (np. przeprowadzenia referendum lokalnego w warunkach, o których mowa art. 4b ust. 2a).

Weryfikację formalną kończyć będzie postanowienie o nadaniu lub o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Nadanie wnioskowi dalszego biegu stanowić będzie warunek konieczny skierowania wniosku do drugiego etapu postępowania, jakim jest jego weryfikacja merytoryczna.

W projekcie ustawy zakłada się, że wojewoda wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu, jeżeli:

- 1) wniosek nie spełnia wymogów określonych w ustawie i usunięcie braków nie jest możliwe;
- 2) stwierdzone braki formalne wniosku nie zostały usunięte w terminie;
- 3) wniosek jest oczywiście bezzasadny.

Postanowienie w przedmiocie nadania lub odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu podlegać będzie zaskarżeniu w drodze zażalenia do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Postanowienie wydane w II instancji kończące postępowanie w sprawie tj. postanowienie, którego skutkiem będzie odmowa nadania wnioskowi dalszego biegu podlegać będzie samodzielnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Postanowienie ministra, którego skutkiem będzie nadanie wnioskowi dalszego biegu podlegać będzie natomiast zaskarżeniu wraz z zaskarżeniem postanowienia w przedmiocie opinii o zasadności wniosku o zmianę granic gmin.

Nadanie wnioskowi dalszego biegu otwierać będzie – jak wyżej wskazano - drogę do jego weryfikacji merytorycznej tj. oceny, czy proponowana zmiana terytorialna spełnia konstytucyjne i ustawowe przesłanki przeprowadzania zmian granic gmin.

Postępowanie w przedmiocie zasadności wniosku kończyć będzie opinia wojewody w formie postanowienia, od którego przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego. Uprawnionym do wniesienia skargi na przedmiotowe postanowienie będzie każda jednostka samorządu terytorialnego, której wnioskowana zmiana terytorialna dotyczy.

Z uwagi na wagę ustrojową postępowań terytorialnych, w projekcie ustawy przewiduje się skrócone terminy rozpoznania skargi na postanowienie wojewody w

przedmiocie opinii o wnioskowanej zmianie terytorialnej. Zgodnie z projektowanym art. 4bj ust. 2 u.s.g. sąd I instancji będzie miał obowiązek rozpatrzyć złożoną skargę w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Analogiczny termin wiązać będzie Naczelny Sąd Administracyjny, który będzie miał 2 miesiące na rozpatrzenie skargi kasacyjnej od wyroku sądu I instancji.

W projekcie ustawy przyjęto, że do czasu prawomocnego wyroku sądu odrzucającego lub oddalającego skargę, względnie do dnia, w którym bezskutecznie upłynie termin do złożenia skargi, wydanie rozporządzenia o ustaleniu granic gmin z wniosku, którego dotyczy opinia, jest niedopuszczalne.

Rozstrzygnięcie sądu o legalności opinii wojewody wyznaczać będzie dalsze postępowanie przed Radą Ministrów. O ile bowiem sama opinia wojewody o zasadności zmiany granic gmin nie będzie miała dla Rady Ministrów charakteru prawnie wiążącego, o tyle już ocena prawna tej opinii wyrażona przez sąd administracyjny w prawomocnym wyroku - z uwagi na związanie organów administracji publicznej stanowiskiem sądu w konkretnej sprawie – determinować będzie dopuszczalność uwzględnienia przez Radę Ministrów złożonego wniosku terytorialnego.

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie prawne zapewni tym samym kontrolę sądową spełnienia przesłanek merytorycznych dokonania zmiany terytorialnej w konkretnej sprawie tj. kontrolę przeprowadzaną przez organ władzy niezależnej od władzy podejmującej rozstrzygnięcie terytorialne, co nie tylko zapewni właściwą realizację konstytucyjnych zasad państwa prawa, lecz nadto przysłuży się większej akceptacji społecznej podejmowanych przez Radę Ministrów rozporządzeń terytorialnych.

2.2. Zapewnienie gwarancji proceduralnych równoważenia stanowisk wszystkich interesariuszy proponowanej zmiany terytorialnej w trakcie postępowania terytorialnego

W projekcie ustawy – obok mechanizmu kontroli sądowej opinii w przedmiocie zasadności zmiany granic gmin - wprowadza się również szereg gwarancji proceduralnych umożliwiających udział w postępowaniu przed wojewodą wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego – zarówno na etapie weryfikacji formalnej, jak i na etapie weryfikacji merytorycznej wniosku.

Wprowadzenie ww. gwarancji proceduralnych eliminuje istotną wadę obowiązującego modelu prawnego przeprowadzania zmian terytorialnych, jaką jest jego jednostronność.

W płaszczyźnie procesowej obowiązujące przepisy ustawowe nie stwarzają w postępowaniu dotyczącym zmiany granic gmin równoważnej pozycji obu zainteresowanym gminom (gminom, których zmiana terytorialna dotyczy). Przeciwnie,

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

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

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

Mając na uwadze ww. założenia, w projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie do u.s.g. m.in.:

- obowiązku dostarczenia z urzędu wszystkim zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego, których proponowana zmiana terytorialna dotyczy, wszelkich pism i dokumentów związanych z inicjatywą przeprowadzenia zmiany granic gmin, a także obowiązku publikacji tych dokumentów na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej właściwego wojewody,
- prawa wypowiedzenia się przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem przez wojewodę postanowienia w przedmiocie nadania wnioskowi dalszego biegu (etap weryfikacji formalnej wniosku) i postanowienia w przedmiocie zasadności wniosku (etap weryfikacji merytorycznej wniosku),
- obowiązku szczegółowego uzasadnienia podejmowanego przez wojewodę postanowienia opiniującego zasadność wniosku, które obejmować będzie ocenę

spełnienia warunków dokonania zmiany granic gmin z perspektywy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana terytorialna dotyczy.

Celem wyznaczenia standardów realizacji ww. gwarancji proceduralnych w projekcie ustawy zakłada się, że do postępowania prowadzonego przez wojewodę znajdować będą odpowiednio zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasady ogólne prowadzenia postępowań administracyjnych, takie jak: zasada informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, zasada bezstronności i równego traktowania uczestników postępowania, zasada wagi racji przeciwnych, zasada przekonywania oraz zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władz publicznych.

Nadto, z uwagi na wysoką konfliktogenność zmiany terytorialnej polegającej na zmianie przebiegu granic gmin w ustawie wprowadza się obowiązek zorganizowania w trakcie postępowania przed wojewodą rozprawy administracyjnej lub mediacji. Skorzystanie przez wojewodę z jednego spośród tych instrumentów pozwoli na pełniejsze rozpoznanie sprawy, przedstawienie i skonfrontowanie stanowisk wszystkich uczestników postępowania oraz zidentyfikowanie możliwości znalezienia konsensusu pomiędzy nimi.

Projektowane w ustawie zasady prowadzenia postępowań terytorialnych przysłużą się niewątpliwie do lepszej – gdyż bazującej na szerszej wiedzy - oceny spełnienia w konkretnej sprawie przesłanek dokonania zmiany terytorialnej.

2.3. Ograniczenie częstotliwości inicjowania w trybie wnioskowym postępowań o przeprowadzenie zmiany terytorialnej w odniesieniu do tego samego obszaru

W projekcie ustawy proponuje się także wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wniosek o przeprowadzenie zmiany granic gmin dotyczący tożsamego w całości lub w znacznej części terytorium nie może być złożony częściej niż raz na 5 lat, z zastrzeżeniem że niedochowanie tego wymogu skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania (projektowana treść art. 4 ust. 2a u.s.g.).

Wprowadzenie zawartego w projekcie ustawy rozwiązania prawnego pozwoli na zlikwidowanie nierzadko obecnie spotykanego w praktyce zjawiska wielokrotnego inicjowania zmian terytorialnych w odniesieniu do tożsamych obszarów w krótkich odstępach czasu (w tym także rokrocznie), co tym samym urealni i zwiększy rangę podejmowanego przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku.

Za ograniczeniem częstotliwości inicjowania postępowań terytorialnych przemawia przede wszystkim istota tych postępowań, która sprowadza się do oceny, czy

spełnione zostały przesłanki dokonania zmiany terytorialnej. W polskim porządku prawnym przesądzono, i to już na poziomie Konstytucji RP, że zmiana granic gmin musi wynikać z ukształtowanych historycznie i obiektywnie stwierdzalnych uwarunkowań tzn. wynikać z wieloletnich procesów o charakterze gospodarczym, społecznym lub kulturowym świadczących o zacieśniających się związkach gminy, której terytorium ma zostać powiększone, z obszarem obejmowanym zmianą terytorialną.

Nie ulega wątpliwości, że ocena, czy ww. warunki zostały spełnione musi być osadzona w pewnej dłuższej perspektywie czasowej. Zmiany związków, jakie łączą gminy z określonym terytorium, nie zachodzą bowiem z dnia na dzień, czy z roku na rok. Przeciwnie, tego rodzaju procesy trwają latami. W konsekwencji, spotykane obecnie w praktyce wnioski dotyczące tożsamyh w całości lub w części obszarów składane w krótkich odstępach czasu są ze swej definicji bezprzedmiotowe. Pomimo to, w świetle obecnie obowiązujących przepisów, istnieje obowiązek nadania im ustawowego biegu.

Potrzebę ograniczenia częstotliwości inicjowania procedur zmian terytorialnych, obok zagwarantowania należytej im konstytucyjnie rangi, uzasadniają także względy prakseologiczne. Zainicjowanie przez gminę zainteresowaną zmianą terytorialną procedury o jej przeprowadzenie rodzi określone koszty organizacyjne i osobowe dla wielu podmiotów prawa. Część spośród samorządów gminnych, których dotyka obecnie problem wielokrotnego inicjowania przez gminy sąsiednie procedur terytorialnych, wskazuje, że konieczność ustosunkowania się do kolejnego wniosku o zmianę granic ich gminy destabilizuje jej funkcjonowanie na okres kilku miesięcy, w trakcie których konieczne jest zorganizowanie konsultacji społecznych z mieszkańcami i sformułowanie odpowiedzialnego i rzetelnego stanowiska wobec proponowanej zmiany terytorialnej. Debata nad zasadnością przeprowadzenia korekty przebiegu granicy w tych gminach traci tym samym na swym ekstraordynaryjnym charakterze, stając się bieżącą sprawą gminy – wymagającą nie tylko działań jej organów, ale i angażowania członków społeczności lokalnej.

Za ograniczeniem częstotliwości prawa jednostek samorządu terytorialnego do inicjowania procedur terytorialnych przemawiają wreszcie względy społeczne. Zmiany terytorialne niosą ze sobą zawsze zagrożenie wywołania konfliktów społecznych. Rzadko kiedy wszystkie gminy, których procedura terytorialna dotyczy (tzn. zarówno ich społeczności, jak i organy) są zwolennikami przeprowadzenia zmiany przebiegu granicy. Przeciwnie, procedury terytorialne są ze swej istoty konfliktogenne. Łatwość w inicjowaniu procedur terytorialnych, sprzyja budowaniu poczucia nieufności gmin w relacjach sąsiedzkich, przekładając się na wiele sfer potencjalnej współpracy międzygminnej. Nadto, samych członków wspólnot (mieszkańców) stawia w stanie niepewności prawnej, co do zmiany ich przynależności samorządowej, która dla wielu z nich (zwłaszcza tych zaangażowanych w życie swojej wspólnoty) jest bardzo ważna.

Proponowana w projekcie ustawy regulacja zwiększy poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego sąsiadujących ze sobą społeczności lokalnych, co przysłuży się polepszeniu - obecnie nierzadko trudnych - relacji sąsiedzkich.

Co również istotne, proponowane w projekcie rozwiązanie prawne zwiększy rangę prawną samych rozstrzygnięć terytorialnych podejmowanych przez organy administracji rządowej nadając im przymiot względnej trwałości.

W projektowanej regulacji prawnej wskazano, że pozostawienie wniosku bez rozpoznania dotyczyć będzie zarówno sytuacji, gdy wniosek ponowny dotyczyć będzie tożsameso terytorium w całości, jak i gdy będzie on dotyczyć terytoriów częściowo tożsamesych. Tak sformułowana reguła jest konieczna dla uniknięcia sytuacji obchodzenia omawianego ograniczenia poprzez pozorne modyfikowanie zakresu wniosku nieuwzględnionego celem zainicjowania powtórnej procedury. Reguły tej nie należy traktować jako blokującej możliwość przeprowadzenia zmiany lepiej skonfigurowanej terytorialnie. Zmiany terytorialne nie są bowiem sprawami niecierpiącymi zwłoki. Odłożenie w czasie kolejnej inicjatywy terytorialnej pozwoli jedynie na lepsze jej przygotowanie pod względem merytorycznym i społecznym.

Zgodnie z proponowaną regulacją 5-letni termin stabilizacji terytorialnej rozpoczyna swój bieg z dniem nieuwzględnienia przez Radę Ministrów złożonego wniosku. W związku z tym, że Rada Ministrów rozpatruje wnioski poprzez wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., dniem nieuwzględnienia wniosku będzie dzień wydania rozporządzenia, w którym nie ujęto wnioskowanej zmiany.

Skutkiem przedwczesnego złożenia wniosku będzie pozostawienie go bez rozpoznania. Weryfikacja dochowania warunku z art. 4 ust. 2a u.s.g. będzie dokonywana na etapie wstępnej kontroli formalnej wniosku przed wojewodą.

2.4. Rozszerzenie przesłanek negatywnych przeprowadzania zmian granic gmin

Założeniem projektu ustawy jest brak ingerencji w przesłanki merytoryczne dokonywania zmian terytorialnych z uwagi na skrajnie rozbieżne stanowiska różnych środowisk samorządowych, co do zasadności ich zaostżenia lub uelastycznienia.

Jedyny wyjątek od ww. założenia stanowi proponowane w art. 4c ust. 3 i art. 4d u.s.g. uzupełnienie katalogu przesłanek negatywnych przeprowadzania zmian terytorialnych (i odpowiednio przeprowadzenia referendum terytorialnego) o przesłankę poważnego uszczerbku w dochodach podatkowych gminy, której terytorium ma ulec pomniejszeniu. Przesłanka ta wykluczy dopuszczalność inicjowania zmian terytorialnych rażąco dotkliwych finansowo dla gminy sąsiedniej, które mogą realnie prowadzić do zachwiania jej rozwoju.

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą jeżeli dochody podatkowe gminy wskutek zmiany jej granic ulegną obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych zmiana granic gmin nie może być przeprowadzona. W konsekwencji również bezprzedmiotowe jest w takiej sytuacji inicjowanie referendum lokalnego w sprawie ustalenia granic gminy.

Proponowana regulacja prawna wyłączając dopuszczalność przeprowadzania zmian o daleko idących skutkach finansowych pozwoli zapobiec przeprowadzaniu zmian skutkujących poważną destabilizacją finansową gmin, której terytorium ma ulec pomniejszeniu.

Projektowane rozwiązanie ma zapobiec wątpliwym konstytucyjnie, a spotykanym w praktyce, inicjatywom terytorialnym motywowanym ekonomicznie. Jak słusznie bowiem wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „[...] *Żadne względy lokalne nie mogą przemawiać za zabraniem jednej gminie znacznej części jej obszaru i „darowaniem” go drugiej, celem zapewnienia tamtej wzrostu wpływów z dochodów własnych [...]*” (zob. zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie o sygn. akt U. 10/0).

Wprowadzenie projektowanej przesłanki negatywnej pozwoli również na zmianę optyki postrzegania zmian terytorialnych. Coraz częściej bowiem – wbrew zasadom wyrażonym w Konstytucji RP - zmiany te postrzega się jako narzędzie redystrybucji dochodów pomiędzy sąsiadującymi samorządami. Takie założenie zaprzecza natomiast wprost konstytucyjnemu nakazowi postrzegania terytorium gminnego przez pryzmat jego związków (społecznych, gospodarczych, kulturowych) ze wspólnotą mieszkańców i nakazowi by nie co innego, jak siłę tych więzi traktować jako warunek kształtowania ustroju terytorialnego naszego kraju.

2.5. Wzmocnienie rangi wniosku o przeprowadzenie zmiany granic gmin

Kolejną zmianą proponowaną w projekcie ustawy jest wprowadzenie do ustawy mechanizmów zwiększających rangę wniosku inicjującego procedurę o dokonanie zmiany granic gmin celem zagwarantowania realizacji zasady prawdy obiektywnej w toku postępowania o zmianę granic gmin, która stanowi jedną z naczelných zasad wszelkich procedur stosowania prawa, a która równocześnie zabezpiecza właściwą realizację zasady praworządności.

Potrzeba wzmocnienia rangi wniosku inicjującego procedurę terytorialną wynika ze specyfiki teŝe procedury i z obserwacji dotychczasowej praktyki.

W sytuacji postępowań w przedmiocie zmiany granic gmin wszczynanych na wniosek zainteresowanej rady gminy, rola inicjującego postępowanie (gminy występującej z wnioskiem) jest szczególna. Rada Ministrów jako centralny organ administracji rządowej z natury rzeczy dysponuje bowiem mniejszą wiedzą na temat

uwarunkowań lokalnych występujących na terenie spornym pomiędzy gminami. Celem składanego wniosku jest zatem uświadomienie prawodawcy (Radzie Ministrów) istoty, przyczyn i ewentualnych skutków uchwalanego aktu. Uprawnionym jest zatem oczekiwanie, aby elementy składanego wniosku, w szczególności zaś jego uzasadnienie, nie miały charakteru fasadowego, czy pozornego, a nadto - pomimo wpisanej w jego cel perswazji - przedstawiały możliwie obiektywnie stan relacji terytorialnych na obszarze objętym proponowaną zmianą terytorialną.

Obecnie obowiązujące regulacje prawne w żaden sposób nie zapewniają i nie zabezpieczają wypełniania przez wniosek inicjujący procedurę o przeprowadzenie zmiany granic gmin należnej mu funkcji.

Brak odpowiednich wymagań, co do wniosku o zmianę granic, w szczególności służących obiektywizacji wyrażanego w nim stanowiska wnioskodawcy, znacznie utrudnia ocenę spełnienia w konkretnej sprawie wymagań konstytucyjnych dotyczących kształtowania ustroju terytorialnego.

Przykładem z obserwacji praktyki, dobrze obrazującym rozdźwięk pomiędzy założeniami normatywnymi w zakresie rangi wniosku inicjującego procedurę terytorialną, a praktyką stosowania obowiązujących przepisów, są podniesione przez Gminę Stare Miasto w trakcie procedury zmiany jej granic wątpliwości, co do formalnej poprawności wniosku Miasta Konin o przeprowadzenie zmiany granicy tegoż Miasta polegającej na włączeniu do jego terytorium części terytorium Gminy Stare Miasto. W przedmiotowym wniosku, Miasto Konin w rubryce „*Stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. z poz. 446)*” wpisało wyłącznie:

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

Podjęcie reakcji na ww. praktykę jest niezbędne dla zagwarantowania rzetelności i powagi prowadzonych postępowań terytorialnych.

Mając na uwadze powyższe, w projekcie ustawy przewiduje się:

- po pierwsze, przeniesienie materii regulowanej dotychczas rozporządzeniem w sprawie trybu składania wniosków do ustawy celem wzmocnienia rangi prawnej wymagań stawianych wnioskowi,
- po drugie, wprowadzenie wymogu załączenia do wniosku o zmianę granic gmin opinii ekspertów mających za przedmiot ocenę spełnienia każdej z przesłanek dokonania zmiany terytorialnej,
- po trzecie, wprowadzenie kontroli formalnej składanych wniosków w zakresie ich kompletności i poprawności.

Szczególnie istotne znacznie ma wprowadzenie wymogu załączenia do wniosku o zmianę granic gmin opinii ekspertów mających za przedmiot ocenę spełnienia każdej z przesłanek dokonania zmiany terytorialnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ocena spełnienia przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego powinna być poparta odpowiednimi badaniami i analizami specjalistycznymi (np. w sferze urbanistyki, ekonomii, demografii) – oderwanymi od celów bieżącej polityki. Stąd też w projekcie ustawy nakłada się na wnioskodawcę w art. 4ba ust. 3 pkt 1 u.s.g. obowiązek załączenia do wniosku analiz w przedmiocie zmian gospodarczych, społecznych oraz kulturowych w zakresie związków zainteresowanej gminy z terytorium objętym wnioskiem na przełomie co najmniej ostatnich 10 lat wraz z określeniem trendu tych zmian w perspektywie kolejnych 10 lat sporządzonych na podstawie opinii co najmniej dwóch ekspertów wskazanych przez wojewodę.

Wprowadzenie ww. wymogu zagwarantuje pełniejszą realizację zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej (ustalenia rzeczywistego stanu sprawy) oraz w dalszej perspektywie ułatwi przeprowadzenie efektywnej kontroli postanowień wojewodów w przedmiocie zmiany przebiegu granic gmin w razie ich zaskarżenia.

Realność postulowanej zmiany wymaga określenia właściwej procedury powoływania ekspertów, których opinie załączane będą do wniosku o zmianę granic gmin, gwarantującej ich niezależność. Realizacji tego celu nie zabezpieczałoby zobowiązanie gminy wnioskującej o zmianę granic do zlecenia odpowiednich ekspertyz – z uwagi na jej oczywisty interes prawny w uzyskaniu wyników analiz i badań, które potwierdzałyby zasadność jej wniosku. W konsekwencji, w projekcie ustawy przyjęto, że organem odpowiedzialnym za wskazanie ekspertów będzie właściwy wojewoda. Rozwiązanie to zwiększy prawdopodobieństwo sporządzenia ekspertyz obiektywnych, przedstawiających rzeczywiste związki obu gmin ze spornym terytorium.

Reasumując, wprowadzenie bardziej restrykcyjnych wymogów stawianych wnioskowi terytorialnym, przy równoczesnym poddaniu ich spełnienia silniejszej kontroli, pozwoli na bardziej odpowiedzialne przygotowanie inicjatyw terytorialnych, odrywając je od bieżącej polityki lokalnej.

2.6. Wzmocnienie rangi udziału społeczności lokalnych w procedurze dokonywania zmian granic gmin

W projekcie ustawy proponuje się także wprowadzenie mechanizmów wzmacniających rangę udziału społeczności lokalnych w procedurze dokonywania zmian granic gmin poprzez wprowadzenie obowiązkowego referendum lokalnego w odniesieniu do niektórych inicjatyw terytorialnych.

Zgodnie z projektem ustawy w gminie objętej wnioskiem o ustalenie granic gmin obowiązkowo przeprowadza się referendum lokalne w sprawie ustalenia granic gminy w przypadku gdy:

- 1) wnioskiem objęte jest terytorium przekraczające 10% terytorium gminy lub zamieszkiwane przez co najmniej 10% mieszkańców gminy, lub
- 2) z prognozy finansowej skutków przeprowadzenia zmiany granic gminy wynika, że wskutek zmiany granic dochody ogółem gminy ulegną obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych.

Nadto, w projekcie zakłada się, że referendum przeprowadza się także w przypadku gdy wynik konsultacji społecznych przeprowadzonych w związku z inicjatywą terytorialną wyraża reprezentatywny sprzeciw mieszkańców wobec proponowanej zmiany terytorialnej. Za reprezentatywny wynik konsultacji społecznych uważa się wynik konsultacji, w których udział wzięło co najmniej 20% uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Projekt ustawy zakłada tym samym obowiązkowe referendum lokalne w dwóch przypadkach:

- inicjatyw terytorialnych ważkich ustrojowo z uwagi na ich skutki w zakresie wielkości gminy, liczby jej mieszkańców lub stanu jej finansów,
- inicjatyw terytorialnych ważkich społecznie tj. takich, które wywołały istotne zainteresowanie i zarazem sprzeciw społeczności lokalnej, której zmiana terytorialna dotyczy.

W obu ww. przypadkach inicjatorem referendum, na którym spoczywać będą obowiązki związane z jego organizacją, finansowaniem i promowaniem inicjatywy referendalnej, będzie gmina występująca z wnioskiem o zmianę granic, jako podmiot bezpośrednio zainteresowany uzyskaniem stanowiska mieszkańców w przedmiocie tego wniosku.

W projekcie ustawy nie przewiduje się wprowadzenia powszechnego obowiązku przeprowadzenia referendum lokalnego w odniesieniu do każdej inicjatywy terytorialnej z uwagi na fakt, że nie każda taka zmiana ma istotny wpływ na organizację i funkcjonowanie gminy. W praktyce można spotkać szereg inicjatyw terytorialnych o charakterze technicznym np. korekty granic w związku z przebiegiem sieci dróg publicznych, które nie budzą kontrowersji i sporów pomiędzy społecznościami lokalnymi, a w konsekwencji w odniesieniu do których przeprowadzenie referendum lokalnego nie znajduje szerszego uzasadnienia normatywnego.

Za wzmocnieniem rangi stanowiska społeczności lokalnych w procedurze dokonywania zmian granic gmin w odniesieniu do inicjatyw ważkich ustrojowo lub społecznie przemawia przede wszystkim obserwacja praktyki podejmowania rozstrzygnięć terytorialnych, którą cechuje relatywnie wysoka liczba uwzględnianych wniosków o przeprowadzenie zmiany granic gmin przy zdecydowanym,

reprezentatywnym sprzeciwie społeczności lokalnej jednej z gmin objętych wnioskiem i równoczesnym niskim zainteresowaniu proponowaną zmianą społeczności lokalnej gminy występującej z taką inicjatywą – co rodzi wśród uczestników postępowań terytorialnych wrażenie formalnego konsultowania tych zmian, lub też uwzględniania ich w małym stopniu.

Aktualna praktyka rozpoznawania wniosków o zmianę granic gmin zdaje się opierać na - mniej lub bardziej uzasadnionym normatywnie - założeniu, że towarzyszące inicjatywom terytorialnym konsultacje społeczne mają wyłącznie poglądowy charakter. Wynika ono najprawdopodobniej z faktu, że wynik konsultacji wyraża jedynie „stanowisko” mieszkańców, w sytuacji gdy wynik referendum wyraża nadto „wolę” członków społeczności lokalnej.

Szersze skorzystanie z instrumentu referendum lokalnego, aniżeli dotychczas, pozwoli – z uwagi na rangę prawną tego instrumentu - na wzmocnienie roli stanowiska mieszkańców przy podejmowaniu decyzji o przeprowadzeniu zmiany granic gminy lub o odmowie jej przeprowadzenia w odniesieniu do tych inicjatyw, co do których stanowisko mieszkańców uznać należy za szczególnie ważne.

Wprowadzenie proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań uzasadnia – obok obserwacji praktyki - znaczenie ustrojowe stanowiska społeczności lokalnych w procedurze przeprowadzania zmiany granic gmin.

Opinia mieszkańców w tym przypadku służy nie tylko realizacji zasad społeczeństwa obywatelskiego, czy pogłębianiu zaufania obywateli do władz publicznych, lecz ma ona walor materialny z uwagi na fakt, że służy ocenie spełnienia przesłanek dokonywania zmian terytorialnych. Stanowisko mieszkańców pozwala na ocenę zasadności przeprowadzenia zmiany terytorialnej z punktu widzenia spełnienia przesłanki więzi społecznych mieszkańców terytorium obejmowanego zmianą terytorialną z określoną wspólnotą lokalną. Na ten aspekt opinii społeczności lokalnej zwracał uwagę wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, w którym podkreślił, że *„Wyniki konsultacji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych” gmin, ale także stosunek do spornego terytorium.”*

Za wprowadzeniem instytucji referendum – jako obowiązkowego etapu procedury poprzedzającej wydanie aktu prawnego zmieniającego granice gmin w odniesieniu do zmian ważkich ustrojowo lub społecznie – przemawiają wreszcie argumenty natury systemowej. Skoro bowiem ustawodawca zdecydował, że w sprawach takich jak: odwołanie organów jednostek samorządu terytorialnego, czy samoopodatkowanie się mieszkańców, właściwą formą zasięgnięcia stanowiska mieszkańców jest referendum, to tym bardziej w sytuacji, gdy zapaść ma dalej idąca dla wspólnoty samorządowej decyzja o zmianie jej granic, forma ta powinna znaleźć obowiązkowo zastosowanie w odniesieniu do zmian terytorialnych istotnych z punktu widzenia dalszego funkcjonowania i organizacji wspólnoty lokalnej.

2.7. Określenie zasad rozliczeń finansowych gmin, których zmiana granic dotyczy, w zakresie tzw. utraconych korzyści – prognoza skutków finansowych zmiany granic gmin oraz rekompensata finansowa z tytułu zmiany granic gmin

Nową instytucją prawną wprowadzaną projektem ustawy w art. 4bb u.s.g. jest prognoza skutków finansowych zmiany granic gmin. Dokument ten ma identyfikować i szacować skutki finansowe zmiany terytorialnej przed jej dokonaniem. Zgodnie z projektem ustawy prognoza obejmować ma:

- 1) prognozę wpływu zmiany granic gmin na wynik budżetów gmin objętych zmianą z wyłączeniem odpowiednio dochodów i wydatków związanych z nabyciem mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin;
- 2) szacunkowe koszty nabycia mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin;
- 3) szacunkowe koszty jednorazowe i stałe wprowadzenia zmiany granic gmin.

W projekcie zakłada się, że zainteresowana gmina opracowuje prognozę w oparciu o powszechnie dostępne dokumenty, w szczególności wieloletnie prognozy finansowe gmin objętych zmianą granic. Prognoza obejmować ma perspektywę 3 lat po wejściu w życie zmiany terytorialnej tj. okres trzech kolejnych lat budżetowych następujących po upływie roku budżetowego, w którym zainteresowana rada gminy występuje z wnioskiem o zmianę granic gminy. W sytuacji, w której wniosek nie zostanie rozpoznany przez Radę Ministrów w roku, w którym został on złożony (np. z uwagi na przedłużające się rozpoznanie wniosku na etapie wydawania opinii przez wojewodę), przyjmuje się, że objęte prognozą lata obejmują odpowiednio kolejne lata budżetowe.

Założeniem jest, że prognoza służyć ma w pierwszej kolejności kompleksowemu przedstawieniu skutków finansowych proponowanej zmiany terytorialnej. Wiedza o tych skutkach jest bowiem niezbędna dla dokonania całościowej oceny wpływu zmiany granic gmin na zdolność wykonywania zadań publicznych przez obie gminy, których zmiana terytorialna dotyczy. Dotychczas obowiązujące przepisy wymagały wyłącznie przedstawienia we wniosku o przeprowadzenie zmiany terytorialnej kosztów bezpośrednich (stałych i jednostkowych) zmiany granic gmin pomijając wpływ zmiany terytorialnej na ogół wydatków i dochodów gmin w dłuższej perspektywie czasowej. Pominięcie tych danych niewątpliwie utrudnia obecnie dokonanie przez Radę Ministrów obiektywnej oceny w zakresie tego, czy proponowany we wniosku, nowy układ terytorialny jest układem najbardziej optymalnym w danych uwarunkowaniach faktycznych z punktu widzenia zapewnienia obu gminom, których zmiana dotyczy, odpowiedniej zdolności do wykonywania zadań publicznych.

Prognoza, jak każdy załącznik do wniosku o dokonanie zmiany granic gmin, może być kontestowana przez drugą z gmin na etapie merytorycznego rozpoznania wniosku terytorialnego, w szczególności w drodze przedstawienia przez nią własnych szacunków w zakresie skutków finansowych proponowanej zmiany terytorialnej.

Wprowadzana projektem instytucja prognozy skutków finansowych zmiany granic gmin pełnić ma obok waloru dowodowego w procedurze terytorialnej, również funkcję podstawy dla skalkulowania rekompensaty finansowej dla gminy doznającej uszczerbku z tytułu zmiany terytorialnej. Przedmiotowa rekompensata, podobnie jak sama prognoza, stanowi novum ustawowe.

Proponowana w projekcie ustawy instytucja rekompensaty finansowej służyć ma realizacji konstytucyjnej zasady adekwatności (gwarancji równowagi i stabilności finansowej gmin przy dokonywaniu zmian prawnych) stanowiąc równocześnie reakcję na dotychczasową praktykę gmin w zakresie ich rozliczeń finansowych po zmianach granicznych.

Niewątpliwie, pożądanym konstytucyjnie stanem towarzyszącym zmianom terytorialnym (zgodnie z art. 167 Konstytucji RP wyrażającym zasadę adekwatności) jest taki stan, gdy efektem zmiany terytorialnej jest proporcjonalne do utraconych dochodów przez gminę, której terytorium ulega pomniejszeniu, zmniejszenie zakresu jej zadań, a tym samym jej wydatków. Analogicznie, pozyskane przez gminę, której terytorium ulega powiększeniu, dochody powinny być proporcjonalne do zwiększenia zakresu jej zadań w związku z dokonaną zmianą granic. Urzeczywistnienie tego założenia ustrojowego nie jest jednak obiektywnie możliwe. W praktyce nigdy nie jest tak, że bilans „zysków i strat” korekty granic gmin jest równy zero. Zmiana granic gmin co do zasady (poza nielicznymi, porządkującymi korektami terytorialnym) dokonywana jest na niekorzyść jednej z gmin w tym sensie, że utracone przez nią dochody nie bilansują się ze zmniejszeniem ponoszonych przez nią wydatków. Uszczerbek ten – bez zapewnienia jakichkolwiek gwarancji przejściowych – zawsze działa destabilizująco na bieżące funkcjonowanie gminy, której terytorium jest pomniejszane, zwłaszcza w pierwszych latach po dniu wejścia w życie zmiany terytorialnej. Wprowadzenie instytucji rekompensaty finansowej, choć skutków tych nie zniesie, uczyni je łagodniejszymi (mniej uciążliwymi dla mieszkańców), pozwalając gminie pomniejszanej na dostosowanie się do nowej rzeczywistości finansowej.

Za wprowadzeniem odpowiedniego mechanizmu urzeczywistniającego konstytucyjną zasadę adekwatności przemawia obok względów sprawiedliwościowych również obserwacja praktyki dokonywania zmian w przebiegu granic gmin z ostatnich kilku lat.

Przykładem dobrej praktyki w ww. zakresie jest przykład rozliczeń finansowych towarzyszących tzw. sprawie powiększonego Opola. Miasto Opole zdając sobie sprawę ze skutków finansowych powiększenia swego terytorium dla sytuacji budżetowej gmin sąsiednich, których zmiana granic dotyczyła, dobrowolnie

zobowiązało się do przekazywania w pierwszych latach po dniu wejścia w życie zmiany swych granic pomocy finansowej na rzecz gmin, które doznały najsilniejszego uszczerbku dochodów własnych. Wobec braku wyraźnej podstawy prawnej służącej realizacji tego zobowiązania politycznego, instrumentem wykorzystanym przez Opole stały się dotacje celowe udzielane w trybie art. 10 ust. 2 u.s.g., który stwarza generalną podstawę do udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Przykładem przeciwnym do ww. jest natomiast sprawa wzajemnych rozliczeń finansowych Gminy Stare Miasto i Miasta Konin. W tej sprawie, pomimo zobowiązania się Miasta Konin w trakcie procedury terytorialnej do zrekompensowanie gminie pomniejszanej jej utraconych dochodów (co zostało również odnotowane w uzasadnieniu rozporządzenia terytorialnego), Miasto nie zrealizowało swojej deklaracji po wejściu w życie korzystnej dla niego zmiany terytorialnej. Wobec braku uregulowania omawianej materii w przepisach ustawy, Gmina Stare Miasto nie posiadała i nie posiada nadal żadnych narzędzi prawnych do wyegzekwowania złożonej przez Miasto Konin deklaracji poprzedzającej wydanie rozporządzenia terytorialnego.

Oba przytoczone przykłady pokazują, że problem wzajemnych rozliczeń gmin, których zmiana granic dotyczy wymaga interwencji ustawodawcy. W projektowanym przepisie art. 4bb ust. 5 u.s.g. zakłada się, że w sytuacji, gdy z prognozy skutków finansowych zmiany granic wynikać będzie, że wskutek zmiany granic gmin wynik budżetu gminy, której terytorium ulega pomniejszeniu, ulegnie pogorszeniu w stosunku do wyniku sprzed tej zmiany, gminie przysługiwać będzie od gminy, której rada wystąpiła z wnioskiem o ustalenie granic gmin, rekompensata z tytułu zmiany granic. W prognozie określa się zalecenia w zakresie wysokości, trybu i zasad wypłaty rekompensaty. Wysokość rekompensaty nie może być niższa niż 30% wartości oszacowanego pogorszenia wyniku budżetu gminy przed i po zmianie granic. Rekompensatę ustala się dla każdego roku budżetowego po zmianie granic objętego prognozą

Uzupełniającym mechanizmem do mechanizmu rekompensaty wypłacanej przez gminę, której terytorium ulega powiększeniu, przewidzianym w projekcie ustawy jest państwowy mechanizm pomocowy dla gminy pomniejszanej w sytuacji gdy z prognozy skutków finansowych wynikać będzie istotne zubożenie gminy pomniejszanej lub też gdy zmiana terytorialna dotyczy gminy o relatywnie niskich dochodach.

W projekcie ustawy przewiduje się mianowicie dodanie do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulacji, zgodnie z którą dla gminy, której przysługuje rekompensata z tytułu zmiany granic, dla której dochód z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższy od dochodu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dla wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w okresie 5 lat, począwszy od

dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzje o zmianie granic, jest zwiększony o pięć punktów procentowych.

Uzasadnieniem dla częściowego obciążenia Skarbu Państwa skutkami finansowymi zmian terytorialnych jest odpowiedzialność Państwa za działania jego organów (dokonujących zmian terytorialnych) oraz obowiązek dbałości o zrównoważony rozwój jednostek terytorialnych w skali całego kraju.

2.8. Określenie zasad i trybu przekazywania mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin, w tym zasad następstwa prawnego w zakresie zobowiązań związanych z przejmowanym mieniem w związku z tą zmianą

W projekcie ustawy proponuje się także wprowadzenie wyraźnych, ustawowych zasad i trybu przekazywania mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin celem zapewnienia wymaganej jasności przepisów ustawowych w zakresie rozliczeń majątkowych gmin po zmianach terytorialnych, zagwarantowania należytego pułapu ochrony własności komunalnej, a także dla realizacji podstawowych zasad sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z obowiązującym – w niezmienionym brzmieniu od dnia wejścia w życie u.s.g. - przepisem art. 44 pkt 2 u.s.g. w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy może dojść do nabycia mienia komunalnego w drodze jego przekazania. Przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia - decyzją Prezesa Rady Ministrów, podjętą na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Obecnie obowiązująca regulacja art. 44 pkt 2 u.s.g. - z uwagi na swą wysoką lakoniczność - budzi szereg uzasadnionych wątpliwości prawnych w zakresie zasad i trybu przekazywania mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin. Dotyczą one w szczególności kryteriów wyodrębnienia mienia, które podlegać musi obligatoryjnie przekazaniu, rozliczeń majątkowych z tytułu przekazania mienia, a także następstwa prawnego w zakresie zobowiązań związanych z mieniem przekazywanym oraz podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów związanych z przekazaniem mienia.

Zaniechanie uregulowania ww. problemów rodzi stan niepewności prawnej z perspektywy obu gmin zainteresowanych uregulowaniem sfery majątkowej po zmianach terytorialnych oraz jest przyczynkiem do pogłębiania sporów granicznych powstałych przed dniem wejścia w życie zmiany terytorialnej.

Obserwacja praktyki pokazuje, że uregulowanie statusu mienia komunalnego zlokalizowanego na obszarze objętym zmianą granic gmin potrafi trwać od kilku

miesiący do nawet kilku lat – utrudniając należyte sprawowanie nad nim bieżącego zarządu.

W reakcji na ww. problemy w projekcie ustawy zakłada się:

- po pierwsze, wprowadzenie wyraźnych zasad (kryteriów) ustawowych w zakresie oceny, które spośród składników majątkowych gminy zlokalizowanych na obszarze objętym zmianą terytorialną podlegać mogą przymusowemu przekazaniu na rzecz gminy, której terytorium zostało powiększone,
- po drugie, wprowadzenie ustawowych zasad rozliczeń majątkowych z tytułu przekazania mienia komunalnego,
- po trzecie, wprowadzenie wyraźnej zasady ustawowej, zgodnie z którą przekazanie mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin skutkuje *ex lege* przejściem wszelkich praw i obowiązków związanych z tym mieniem na gminę, na rzecz której dochodzi do przysporzenia,
- po czwarte, wskazanie, że wszelkie koszty związane z przekazaniem mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin ponosi gmina, na rzecz której dochodzi do przysporzenia.
- po piąte, wprowadzenie terminów ustawowych na dokonanie rozliczeń majątkowych tak w trybie konsensualnym, jak i administracyjnym.

W projektowanym art. 44a ust. 1 u.s.g. dokonuje się podziału składników mienia, które mogą podlegać przekazaniu przy zmianie granic gmin, na dwie kategorie:

- mienia służącego celom użyteczności publicznej, niezbędnego do realizacji zadań gminy w związku ze zmianą jej granic,
- mienia nie spełniającego ww. warunków.

Ww. podział spełnia dwie funkcje:

- po pierwsze, wskazuje, które składniki mienia mogą podlegać przymusowemu przekazaniu w sytuacji, gdy zainteresowane gminy nie osiągną w tej materii konsensusu,
- po drugie, wyznacza zasady dokonywania rozliczeń z tytułu przekazania mienia – odrębne dla mienia służącego celom użyteczności publicznej, niezbędnego do realizacji zadań gminy w związku ze zmianą jej granic, odrębne dla pozostałych składników mienia.

W projektowanym art. 44c ust. 3 u.s.g. przyjęto, że obligatoryjnemu przekazaniu - tj. takiemu, które może być dokonane wbrew woli jednej z zainteresowanych gmin – podlegać może wyłącznie mienie służące celom użyteczności publicznej, niezbędne do realizacji zadań gminy w związku ze zmianą jej granic. Ergo,

przekazaniu w trybie administracyjnym nie może podlegać inne mienie np. nieruchomości gminne dzierżawione dla celów gospodarczych.

Ww. rozwiązanie dopuszczające przymusowe pozbawienie jednej z gmin składników mienia wynika ze szczególnego statusu mienia komunalnego, które ma odmienne aniżeli mienie prywatne przeznaczenie społeczno-gospodarcze. Istotą i funkcją mienia komunalnego jest realizacja z jego wykorzystaniem zadań gminy. W sytuacji zatem gdy mienie zlokalizowane na terenie objętym zmianą terytorialną służyć może bezpośrednio realizacji zadań przejmowanych przez gminę, której terytorium ulega powiększeniu, mienie to może zostać – pomimo sprzeciwu drugiej gminy – przekazane gminie powiększanej w trybie administracyjnym (na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów). Klasycznym przykładem sytuacji, w której mechanizm przymusowego przekazania może zostać zastosowany będzie objęcie zmianą granic gmin całego obwodu szkoły, która wymagać będzie rozstrzygnięcia statusu praworzeczewego szkoły i jej wyposażenia.

Podkreślić trzeba, że w projekcie ustawy zastrzega się, że ocena stopnia „niezbędności” mienia do realizacji zadań gminy musi zawsze pozostawać w związku ze zmianą granic gminy. Tym samym uzasadnieniem dla obligatoryjnego przekazania mienia komunalnego nie może być wyłącznie stwierdzenie potrzeby, czy celowości wyposażenia gminy powiększanej w określony majątek.

W projekcie ustawy zastrzega się także, że ocena stopnia „niezbędności” mienia do realizacji zadań gminy nie ma charakteru zero-jedynkowego. W projektowanym przepisie art. 44a ust. 6 u.s.g. zakłada się, że w sytuacji gdy określone składniki mienia po zmianie terytorialnej mogą służyć obu zainteresowanym gminom, a równocześnie mają one charakter składników niepodzielnych, mogą one zostać przekazane na rzecz gminy, której terytorium ulega powiększeniu wyłącznie w drodze porozumienia. Składanki te nie mogą zostać tym samym objęte decyzją Prezesa Rady Ministrów o przekazaniu mienia.

O ile w przypadku mienia służącego celom użyteczności publicznej, niezbędnego do realizacji zadań gminy w związku ze zmianą jej granic, projekt zakłada jako zasadę jego przekazanie na rzecz gminy, której terytorium jest powiększane, o tyle w odniesieniu do mienia niespełniającego tych warunków przekazanie ma charakter fakultatywny i zależny jest wyłącznie od woli zainteresowanych stron.

W projekcie ustawy przesądzono, że nabycie mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin ma charakter odpłatny. W odniesieniu do mienia, które nie służy celom użyteczności publicznej i nie jest niezbędne do realizacji zadań gminy w związku ze zmianą jej granic przekazanie następuje za opłatą w wysokości odpowiadającej wartości rynkowej przekazywanego mienia. Odmienne natomiast projektuje się uregulowanie zasad rozliczeń w przypadku mienia, które tym celom służy i które spełnia warunek niezbędności. W odniesieniu do tego mienia rozliczenie nie następuje za pełną

odpłatnością, lecz według wartości uszczerbku na przekazywanym mieniu komunalnym.

Kategoria „uszczerbku na przekazywanym mieniu komunalnym” stanowi nową instytucję ustawową. Propozycja ta opiera się na założeniu (fikcji prawnej), że mienie komunalne jest mieniem wszystkich mieszkańców, a tym samym każdy składnik mienia komunalnego przekazywanego w trybie art. 44 u.s.g. jest również „współwłasnością” wszystkich mieszkańców gminy pomniejszanej. Odpłatność za przekazywane mienie jest w tym wariancie proporcjonalna do sumy wartości „udziałów” mieszkańców pozostałych w gminie pomniejszanej w poszczególnych, przekazywanych składnikach mienia. Odpłatność ta wyraża zatem stratę majątkową mieszkańców pozostałych w gminie pomniejszanej.

Projektowane przepisy przewidują także szereg rozwiązań szczegółowych dotyczących rozliczeń majątkowych gmin w związku z przekazywanym mieniem m.in. rozstrzygają o konieczności zwrotu przez gminę, której terytorium ulega powiększeniu uzasadnionych wydatków i ciężarów poniesionych na mienie przekazywane od dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego przebieg granicy do dnia przekazania mienia.

Niezwykle istotnym rozwiązaniem wprowadzanym projektowanymi przepisami jest zasada sukcesji uniwersalnej tj. następstwa prawnego pod tytułem ogólnym w związku z przekazaniem mienia komunalnego. W projektowanym przepisie art. 44b u.s.g. przyjęto, że gmina, na rzecz której przekazywane jest mienie w trybie porozumienia zainteresowanych gmin (jak również odpowiednio w trybie administracyjnym) wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki związane z tym mieniem. Regulacja ta rozstrzyga tym samym, że gmina przejmująca mienie komunalne wstępuje równocześnie z mocy prawa we wszelkie stosunki prawne związane z tym mieniem, w tym w szczególności stosunki zobowiązaniowe (wynikające przykładowo z hipoteki, czy zastawu ustanowionych na przejmowanym mieniu). Zasada sukcesji uniwersalnej wyłącza ogólne regulacje kodeksowe dotyczące np. konieczności wyrażenia przez wierzyciela zgody na zmianę dłużnika. Podkreślić trzeba, że zasada sukcesji uniwersalnej, choć ma charakter wyjątkowy, jest spotykana w polskim porządku prawnym (np. przy przekształceniach zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego). Z uwagi na szczególny status stron czynności przekazania mienia komunalnego, mechanizm sukcesji w omawianym przypadku nie rodzi poważniejszych ryzyk gospodarczych. Jego wprowadzenie pozwoli natomiast na ucięcie zgłaszanych w praktyce wątpliwości np. co do konieczności dalszego spłacania kredytu przez gminę pomniejszaną po przekazaniu kredytowanego mienia na rzecz gminy, której terytorium uległo powiększeniu. Zasada sukcesji przy przekazywaniu mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin zagwarantuje również ciągłość działalności użyteczności publicznej prowadzonej z jego wykorzystaniem.

W projektowanych przepisach ustawowych rozstrzyga się również, że gmina, której granice ulegają rozszerzeniu – jako gmina, która doznaje przysporzenia – ponosi

wszelkie koszty związane z rozliczeniami majątkowymi dotyczącymi przekazania mienia komunalnego, w szczególności ponosi koszty transakcyjne, podatkowe i związane z oszacowaniem wartości przekazywanego mienia.

Ważnym rozwiązaniem wprowadzanym projektowanymi przepisami jest określenie ram czasowych na zawarcie porozumienia przez zainteresowane gminy, a także ram czasowych na rozstrzygnięciu o przekazaniu mienia przez Prezesa Rady Ministrów w razie braku zawarcia porozumienia przez zainteresowane strony. W obu przypadkach przewiduje się 3-miesięczny termin na podjęcie rozstrzygnięcia o przekazaniu mienia. Termin ten – pomimo wysokiego stopnia skomplikowania spraw majątkowych przy zmianach granic gmin – uznać należy za wystarczający uwzględnivszy fakt, że wstępne propozycje w zakresie mienia, które powinno podlegać przekazaniu oraz szacunkowe koszty rozliczeń z tym związanych muszą być objęte prognozą skutków finansowych zmiany granic gmin.

W projektowanych przepisach rozstrzygnięto również wprost, co budziło dotychczas wątpliwości w praktyce, że Prezes Rady Ministrów rozstrzygając w drodze decyzji o przekazaniu mienia komunalnego rozstrzyga równocześnie o rozliczeniach stron, określając odpłatność za przekazywane mienie według zasad obowiązujących przy konsensualnym załatwieniu sprawy.

3. Przepisy końcowe

3.1. Przepisy przejściowe

W przepisach przejściowych projektu ustawy przesądzono, że dotychczasowe rozporządzenie 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, utraci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy. Regulacja ta jest konsekwencją uchylecia upoważnienia ustawowego do wydania przedmiotowego rozporządzenia z równoczesnym przeniesieniem materii dotychczas regulowanej rozporządzeniem bezpośrednio do ustawy.

W przepisach przejściowych projektu ustawy postanowiono także, że do postępowań terytorialnych wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosuje się przepisy dotychczasowe. Zastosowanie zasady działania prawa dotychczasowego w tym przypadku jest niezbędne z uwagi na ochronę interesów w toku – z uwagi na szereg wymagań formalnych wprowadzanych ustawą i zmianą modelu postępowania zastosowanie nowych przepisów do toczących się procedur jest niemożliwe i czyniłoby je bezprzedmiotowymi.

Odmienne rozstrzygnięcie intertemporalne przewidziano w odniesieniu do niezakończonych na dzień wejścia w życie ustawy rozliczeń majątkowych gmin po zmianach granic. W przepisach przejściowych projektu przesądzono, że w odniesieniu

do niezakończonych negocjacji i postępowań dotyczących przekazania mienia komunalnego w trybie administracyjnym znajdą zastosowanie wprowadzane nowelizacją nowe zasady rozliczeń. Zastosowanie w takich przypadkach rozwiązań nowowprowadzanych nie stoi w opozycji do zasad ochrony interesów w toku z uwagi na fakt, że dotychczas obowiązujące przepisy nie rozstrzygały, w jaki sposób mają zostać uregulowane spory majątkowe po zmianach terytorialnych. Bezpośrednie zastosowanie nowych zasad pozwoli na szybkie zakończenie sporów zawisłych czyniąc równocześnie zadość zasadom sprawiedliwości społecznej, które legły u podstaw wprowadzanych rozwiązań prawnych.

3.2. Termin wejścia w życie

Zgodnie z projektem ustawy, zmiany nią przewidziane wchodzi w życie w terminie 30 dni od dnia jej ogłoszenia. Termin ten - z uwagi na treść przepisów przejściowych - uznać należy za wystarczający dla wprowadzenia nowych zasad przeprowadzania postępowań terytorialnych.