

Stanisław Bożyk*

 <https://orcid.org/0000-0001-6227-1963>

Artur Olechno**

 <https://orcid.org/0000-0003-2594-0376>

Wybrane aspekty prawno-polityczne tworzenia gminy (na przykładzie gminy Grabówki)

Konstytucyjna regulacja problematyki samorządu terytorialnego jest stosunkowo rozbudowana, ale jej postanowienia odnoszą się generalnie do wszystkich jednostek tego samorządu. Samej gminie, stanowiącej najniższą jednostkę samorządową, ustawa zasadnicza poświęca jedynie art. 164. Przepis ten określa gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, jak też stanowi, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu lokalnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Widoczny jest tu natomiast brak regulacji tak istotnej kwestii, jaką jest określenie organu uprawnionego do tworzenia i znoszenia gmin oraz dokonywania zmian istniejących granic między sąsiednimi gminami¹. W tej materii obowiązująca Konstytucja RP odsyła do regulacji ustawowych, które zawierają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym² (dalej u.s.g.). Ta ustawa reguluje więc szczegółowo tworzenie, łączenie, znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic i nazw, jak też siedzib gminnych władz samorządowych.

W praktyce przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku odnoszące się do tworzenia gmin oraz zmiany granic między nimi znajdowały dotąd wielokrotne

* Dr hab. Stanisław Bożyk, prof. UwB – Katedra Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

** Dr hab. Artur Olechno – Katedra Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

1 W doktrynie przeważa pogląd, że określenie wszystkich stopni jednostek samorządu terytorialnego, jak też wskazanie organu (organów) uprawnionych do ich tworzenia zalicza się do materii konstytucyjnych. Por. m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 136 i n.

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815).

zastosowanie. W latach 2007–2018 do ministra właściwego do spraw administracji publicznej wpłynęło 246 wniosków dotyczących zmian granic gmin lub zmian granic miast położonych na terenie gminy. W sumie aż 160 z tych wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie. W ciągu tylko ostatniego roku (2018) spośród 29 złożonych wówczas wniosków, od 1 stycznia 2019 roku doszło do 27 zmian granic gminy. Część z tych zmian spowodowana była decyzjami Rady Ministrów tworzącymi nowe gminy. Co ciekawe, w analizowanym tutaj okresie – mimo utworzenia 48 nowych gmin – ich liczba spadła o jedną, z 2478 do 2477 gmin, a to z powodu równie częstych decyzji o zniesieniu gminy, których od 2007 roku było 49. Warto przy tym podkreślić, że nie wszystkie wszczęte procedury w sprawie utworzenia nowych gmin zakończyły się powodzeniem. Jednym z najciekawszych w ostatnich latach przykładów omawianego zagadnienia była próba utworzenia gminy Grabówka w województwie podlaskim. Kontrowersje, zarówno o charakterze prawnym, jak i politycznym, które przy tej okazji się pojawiły, zachęcają do bliższego przyjrzenia się procedurze tworzenia gminy w obecnym stanie prawnym i możliwym meandrom praktycznym.

Zgodnie z art. 4 u.s.g. do kompetencji Rady Ministrów należy tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gminy oraz ustalenie ich granic. Podejmując takie działania Rada Ministrów, zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.g., bierze pod uwagę obowiązek zapewnienia możliwie jednorodnego terytorium ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolności wykonywania zadań publicznych³. Realizując to uprawnienie 19 lutego 2015 roku minister właściwy do spraw administracji publicznej, na wniosek grupy inicjatywnej mieszkańców, podjął działania mające na celu ustalenie przesłanek uzasadniających utworzenie gminy Grabówka z części dotychczasowego obszaru gminy Supraśl i w tym celu, zgodnie z art. 4a u.s.g. poprosił o przedstawienie opinii Rady Miejskiej w Supraślu, której ewentualne niewyrażenie w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o nią jest równoznaczne ze spełnieniem wymogu.

Przed wydaniem opinii ustawa wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez radę konsultacji z mieszkańcami, które zgodnie z art. 4a ust. 4 u.s.g. zastępuje przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia czy podziału gminy. Taką ewentualność umożliwiła nowelizacja art. 4a, z 26 maja 2011 roku z datą wejścia w życie 14 lipca 2011 roku⁴, która jednocześnie uzupełniła treść ustawy o artykuły 4c–4f, wyjaśniające procedurę referendalną i okoliczności prawne zmiany granic gminy, w tym możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w tej sprawie wyłącznie z inicjatywy mieszkańców⁵ oraz, weryfikowane przez

3 Zob. szerzej np. M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012, nr 4(30), s. 31 i n.

4 Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 134, poz. 777).

5 Zob. szerzej na temat referendum lokalnego w tej sprawie, np. A. Feja-Paszkiewicz, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia*

województwo, kryteria dyskwalifikujące możliwość przeprowadzenia referendum w przypadku, jeżeli dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, oraz jeżeli gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia.

Korzystając z przysługującego wspólnocie samorządowej uprawnienia grupa 16 mieszkańców gminy powiadomiła o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie podziału gminy Supraśl i wydzielienia z jej części nowej gminy – gminy Grabówka. W tej sytuacji burmistrz Supraśla zwrócił się do wojewody podlaskiego o przeprowadzenie stosownej analizy wymaganej art. 4a ust. 2 u.s.g. Wynik sporządzonej analizy, czyli zarówno wielkość dochodu na mieszkańca, jak i liczba mieszkańców w gminie Supraśl (w zmienionych granicach) oraz w części wydzielonej z jej granic mających utworzyć gminę Grabówka, pozwalał na przeprowadzenie przedmiotowego referendum⁶.

Wobec zebrania wymaganej przez ustawę o referendum lokalnym (dalej u.r.l.) liczby podpisów wniosek mieszkańców trafił do Rady Miejskiej w Supraślu⁷, która zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w związku z art. 16 ust. 2 u.r.l. powołała komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiadał przepisom ustawy. W tej konkretnej sytuacji było to o tyle istotne, że wcześniejsze wnioski w podobnych, a wszczynanych w ubiegłych latach procedurach zostały uznane za nieprawidłowe. Wniosek z 2015 roku był już trzeci z kolei.

Pierwszy z wniosków, z dnia 30 marca 2012 roku dotyczył przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie podziału gminy Supraśl i zawierał następujące

granic gminy – wybrane aspekty, [w:] *Wyzwania rozwoju miast: łączenie samorządów lokalnych, budżet obywatelski*, Zielona Góra 2017, s. 192 i n.

6 Z analizy przeprowadzonej przez wojewodę podlaskiego wynika, że zarówno gmina Supraśl (w nowych granicach), jak i wydzielona z jej części nowa gmina Grabówka, z dochodami na mieszkańca w 2014 r. w wysokości odpowiednio 1671,95 zł i 2038,77 zł osiągną dochody wyższe od wymaganego wg art. 4d pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) wskaźnika najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca gminy, który wyliczony został przez Ministerstwo Finansów dla gminy Przytuły (woj. podlaskie) w wysokości 343,97 zł. Również zarówno gmina Supraśl (w nowych granicach), jak i wydzielona z jej części nowa gmina Grabówka, z liczbą mieszkańców odpowiednio 6507 osób i 7612 osób, będą większe pod względem liczby mieszkańców od najmniejszej gminy – Krynicy Morskiej, liczącej na dzień 30.06.2014 r. – 1336 mieszkańców, spełnią wymóg art. 4c ust. 3 oraz tożsamer art. 4d pkt 2 ww. ustawy dotyczącej minimalnej liczby mieszkańców. Analiza wojewody podlaskiego A. Meyera dotycząca możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie podziału gminy Supraśl i wyodrębnienia z jej terytorium nowej gminy Grabówka z dnia 24 marca 2015 r. w posiadaniu autorów.

7 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 741).

pytanie: *Czy jesteś za utworzeniem nowej gminy wiejskiej ze wsi: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowłany, Zaścianki w granicach ich obrębów geodezyjnych?* Radni w myśl opinii komisji sprawdzającej wniosek odrzucili go z powodu zbyt ogólnych sformułowań użytych w jego treści oraz nieujęcia wszystkich miejscowości, które miałyby utworzyć nową gminę⁸.

Drugi wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w gminie Supraśl, poparty blisko 1700 podpisów mieszkańców, pochodził z dnia 30 września 2013 roku⁹. Pytanie w nim sformułowane dotyczyło podziału „Gminy Supraśl poprzez wydzielenie z części Gminy Supraśl nowej gminy – Gminy Grabówka o terytorium w granicach wyznaczonych przez obręby geodezyjne: Zaścianki, Sobolewo, Grabówka, Henrykowo, Sowłany obejmujących miejscowości: Zaścianki, Sobolewo, Krasny Las, Majówka, Zielona, Izoby, Stary Majdan, Grabówka, Henrykowo, Drukowszczyzna, Sowłany”. Radni suprascy ponownie odrzucili wniosek o przeprowadzenie referendum, zarzucając mu braki formalne¹⁰. Na przedłożonych

- 8 W uzasadnieniu opinii komisja wskazała, że zawarte we wniosku mieszkańców pytanie referendalne jest sformułowane niezgodnie z art. 15 ust. 2 z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym w zw. z art. 4c ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, czyli wymogu szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa. Komisja uznała, że „zapropozowane pytanie referendalne w sposób bardzo ogólny, a przez to mylnie określa nowy podział administracyjny, gdyż stanowi, że nowa gmina miałaby składać się z podanych miejscowości: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowłany, Zaścianki w ich obrębach geodezyjnych. Ten sposób wskazania podziału administracyjnego nie spełnia kryterium „szczegółowości” o którym mowa w art. 4c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, a przez to może wprowadzać osoby biorące w głosowaniu w ewentualnym referendum w błąd co do właściwej przynależności części miejscowości – do nowo tworzonej gminy czy też dotychczasowej gminy Supraśl. W ramach obwodów geodezyjnych wymienionych w pytaniu referendalnym znajdują się również inne miejscowości. W ramach obrębu geodezyjnego Henrykowa, oprócz Henrykowa wchodzi miejscowość Drukowszczyzna, natomiast w obrębie geodezyjnym Sobolewa, oprócz wsi Sobolewo wchodzi ponadto miejscowości: Krasny Las, Majówka, Zielona, Izoby i Stary Majdan. Pytanie referendalne w swojej treści tych miejscowości nie wymienia. W ocenie Komisji ograniczenie się w pytaniu referendalnym tylko do pojęcia obrębu geodezyjnego, bez wymienienia wszystkich miejscowości wchodzących w skład nowej gminy, jest określeniem zbyt ogólnym i nieprawidłowym w świetle wymagań ustawowych, o których mowa w cyt. wyżej przepisie ustawy o samorządzie gminnym”. Por. uchwała Rady Miejskiej w Supraślu nr XIX/155/2012 z dnia 27.04.2012 r. w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie utworzenia nowej gminy wiejskiej ze wsi: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowłany, Zaścianki w granicach ich obrębów geodezyjnych.
- 9 Zob. też uwagi w: A. Feja-Paszkiewicz, *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 322 i n.
- 10 Zob. uchwała Rady Miejskiej w Supraślu nr XXXVIII/331/2013 z dnia 30.10.2013 r. w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego w przedmiocie podziału Gminy Supraśl poprzez wydzielenie z części Gminy Supraśl nowej gminy

przez inicjatorów listach z podpisami popierającymi referendum nie było wyraźnie sformułowanego pytania referendalnego, co skutkowało w ocenie komisji brakiem świadomości mieszkańców podpisujących karty poparcia, czy dokonując tego aktu, wyrażają swoje poparcie, czy też sprzeciw dla idei wydzielenia gminy Grabówka z części gminy Supraśl. Z karty poparcia nie wynikało, jaki będzie ostateczny przedmiot referendum sformułowany w pytaniu referendalnym, a przedmiot referendum, oprócz formy pytania, powinien być identycznie określony na każdym etapie postępowania referendalnego¹¹. Ponadto informacja o planowanym referendum nie była w należyty sposób ogłoszona mieszkańcom¹².

Tym razem, nie stwierdziwszy naruszeń wymogów ustawowych, uchwałą z dnia 20 kwietnia 2015 roku Rada Miejska w Supraślu postanowiła o przeprowadzeniu referendum lokalnego na wniosek mieszkańców i wyznaczyła datę referendum na 24 maja 2015 roku.

Frekwencja referendalna wyniosła 63% (6997 osób na 11 364 uprawnionych). Za podziałem gminy opowiedziało się 3122 osób, czyli 45% głosujących, natomiast przeciw podziałowi opowiedziało się 3815 osób, czyli 55%. Wobec powyższego Rada Miejska w Supraślu, związana rozstrzygającym wynikiem referendum, w uchwale z dnia 25 maja 2015 roku wyraziła negatywną opinię w sprawie utworzenia gminy Grabówka. Nawet pomimo faktu, że na terenach, które miały zostać oddzielone większość mieszkańców biorących udział w referendum opowiedziało

– Gminy Grabówka o terytorium w granicach wyznaczonych przez obręby geodezyjne: Zaścianki, Sobolewo, Grabówka, Henrykowo, Sowłany obejmujących miejscowości: Zaścianki, Sobolewo, Krasny Las, Majówka, Zielona, Izoby, Stary Majdan, Grabówka, Henrykowo, Drukowszczyzna, Sowłany, a tym samym wystąpienie przez Radę Gminy w Supraślu z wnioskiem do Rady Ministrów o wydanie rozporządzenia w powyżej wskazanym zakresie.

11 Komisja przywołała wyrok WSA w Krakowie z dnia 10.02.2012 r., IIISA/Kr 121/12, zgodnie z którym „na karcie ma znaleźć się pytanie lub pytania lub zaproponowane warianty do wyboru, które będą stanowiły pytania (warianty) objęte samym głosowaniem. [...] Mieszkańcy dokonując poparcia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum muszą mieć pełną świadomość, że popierają referendum, którego przedmiotem jest konkretnie sformułowane pytanie [...]. Przyjęcie za dopuszczalną sytuacji, w której na kartach poparcia mogłaby znaleźć się ogólnie sformułowana sprawa, w której ma być przeprowadzone referendum, a następnie samo referendum dotyczyłoby precyzyjnie określonego pytania, byłoby nie tylko sprzeczne z ustawą o referendum, ale i niczym nieuzasadnione. [...] każdy mieszkaniec podpisując kartę winien dokładnie wiedzieć, jaki jest przedmiot referendum, a więc karta musi zawierać pytanie bądź pytania lub warianty zaproponowane do wyboru. Tym samym nie jest dopuszczalna sytuacja, w której inicjator sam dokonuje określenia pytania (pytań lub wariantów zaproponowanych do wyboru), a mieszkańcy dokonują jedynie poparcia ogólnie zakreślonej sprawy, co do której ma zostać przeprowadzone referendum)”.

12 Zgodnie ze statutem gminy zwyczajowo przyjętym sposobem było zawiadomienie poprzez obwieszczenie na tablicach i słupach ogłoszeniowych we wszystkich sołectwach, tablicy ogłoszeniowej oraz stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Supraślu. Komisja powołana do sprawdzenia wniosku ustaliła brak wymaganych przepisami działań wnioskodawcy mających na celu zawiadomienie mieszkańców.

się za podziałem. W świetle bowiem obowiązującej regulacji, referendum lokalne przy spełnionym wymogu minimalnej frekwencji, ustanowionym na poziomie 30% wszystkich uprawnionych, zawsze będzie miało charakter wiążący dla organów samorządowych¹³. Uchwała Rady Miejskiej oraz wyniki referendum zostały zatem przekazane do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w tej właśnie formie.

Należy podkreślić, że poza oczywistym związaniem Rady Gminy wynikiem referendum na ostateczną decyzję miały wpływ również inne czynniki, przywoływane w ekspertyzach i opiniach prawnych przedstawionych Gminie Supraśl. Przywoływano m.in. takie argumenty jak wymóg staranności przy analizie wyników referendum przez Radę Ministrów, szczególnie w sytuacji odmiennego niż ustalone w referendum rozstrzygnięcia, w tym bezdyskusyjności pozostałych przesłanek przyjętego rozwiązania¹⁴. Inne podejście skutkuje bowiem naruszeniem zasady stabilizacji stosunków polityczno-terytorialnych oraz ryzykiem rażącego naruszenia sytuacji gminy zmniejszanej. Wskazywano też, że nawet ewentualne osłabienie czy zerwanie więzów społecznych nie usprawiedliwia podziału gminy, bowiem stanowią one jedynie jeden z elementów konstrukcyjnych wspólnoty samorządowej, obok np. więzów kulturowych czy gospodarczych¹⁵.

W związku z wynikiem referendum i uchwałą Rady Miejskiej 18 czerwca 2015 roku na stronie BIP Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zamieszczono projekt rozporządzenia Rady Ministrów, w którym rekomendowano pozostawienie gminy Supraśl w dotychczasowych granicach¹⁶.

Była to decyzja tożsama z dotychczasowym stanowiskiem doktryny prawa samorządowego, które jest zgodne, że pomimo lokalnego charakteru takiego referendum, jego wynik jest wiążący dla Rady Ministrów, która może go nie uwzględnić wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 4d u.s.g.¹⁷. Zgodnie bowiem z art. 11 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym – referendum miało charakter rozstrzygający i było wiążące. Wskazane zabezpieczenie, które pozwala Radzie Ministrów na wydanie rozporządzenia innego niż wynik referendum, ma na celu możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec tworzenia gminy po pierwsze spełniającej minima ustawowe,

13 A. Ryteł-Warzocha, *Obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące organizacji i ustroju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, LEX nr 738361765. Por. też wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02.

14 E. Ruśkowski, Ekspertyza na temat prawnych i ekonomicznych przesłanek podziału Gminy Supraśl, s. 2 i n. (w posiadaniu autorów).

15 K. Prokop, *Opinia w przedmiocie materialnych i proceduralnych przesłanek dopuszczalności podziału gminy*, s. 2 (w posiadaniu autorów).

16 Zob. Projekt rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, utworzenia gminy, ustalenia granic oraz zmiany nazwy i siedzib władz niektórych gmin (wersja z dnia 18.06.2015 r., dokument 169406) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12273602/katalog/12295189#12295189> (dostęp 10.09.2019).

17 A. Ryteł-Warzocha, *Obligatoryjne...*

opisane powyżej, które jednak nie zawsze gwarantują powołanie rzeczywiście samodzielnej i samofinansującej się gminy¹⁸. Projekt rozporządzenia z 18 czerwca wady nowej gminy punktował podnosząc m.in., że pomimo spełnienia minimów ustawowych weryfikowanych przez wojewodę oraz zapewnieniu poziomu realizacji zadań publicznych w zakresie infrastruktury technicznej, wątpliwości budzą ciągłość zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców¹⁹, brak możliwości wspólnej realizacji zadań na zasadach art. 74 u.s.g.²⁰, brak obiektu możliwego do zagospodarowania na potrzeby siedziby gminy i jej jednostek organizacyjnych, koszty funkcjonowania nowej gminy²¹.

Praktyka pokazuje jednak, że Rada Ministrów nie czuje się związana ani wynikami konsultacji, ani wynikami referendum lokalnego, co w tym drugim przypadku wydaje się być dość kontrowersyjne, ponieważ w ostatecznej wersji rozporządzenia, która w zmodyfikowanym kształcie pojawiła się 2 lipca 2015 roku, mimo wyniku referendum oraz podjętej na jego podstawie uchwały Rady Miejskiej w Supraślu, najpierw Minister Administracji i Cyfryzacji, zmieniający treść projektu, a następnie Rada Ministrów nie poczuł się związani głosami mieszkańców całej gminy. W wydanym 28 lipca 2015 roku rozporządzeniu Rada Ministrów zarządziła podział gminy²².

Zanim przedstawimy te rozporządzenie warto zauważyć pewną nieuwagę proceduralną²³. W myśl § 35 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów²⁴ projekt dokumentu rządowego podlega uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów, Szefem

18 Takie podejście potwierdza również jedna z kolejnych nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym wprost zachęcających gminy do łączenia się, a nie do działań przeciwnych. Por. ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1045).

19 Głównie w zakresie pomocy społecznej, kultury i częściowo oświaty, ze względu na brak na terenie nowej gminy obiektów, które zapewniłyby realizację zadań w tym zakresie, w szczególności ośrodka pomocy społecznej, ośrodka kultury, przedszkola samorządowego, czy zakładu gospodarki komunalnej.

20 Ze względu na konieczność ograniczenia wydatków i zatrudnienia w administracji gminy pozostajej po podziale.

21 Koszty funkcjonowania administracji nowej gminy oszacowano na przykładzie zbliżonej pod względem liczby mieszkańców gminy Suchowola. Wyniosłyby rocznie w całym dziale 750 – „Administracja publiczna” około 2 mln 250 tys. zł, w tym na sam urząd gminy (rozdział 75023) – 1 mln 814 tys. zł oraz wydatki związane z funkcjonowaniem rady gminy (rozdział 75022) – około 61 tys. zł. O kwoty te zmniejszyłaby się pula środków dotychczas przeznaczonych na realizację zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych.

22 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28.07.2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. z 2015 r., poz. 1085).

23 Zwrócił na nią uwagę Burmistrz Supraśla w piśmie do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2015 r. [RO. 503.1.2015], (w posiadaniu autorów). Można ewentualnie dywagować, czy powodem był zbliżający się termin 31 lipca, do którego corocznie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic gmin są wydawane, aby weszły w życie 1 stycznia kolejnego roku.

24 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29.10.2013 r.

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz z Rządowym Centrum Legislacji (pod względem prawnym). Pismem z dnia 18 czerwca 2015 roku ówczesny minister administracji i cyfryzacji zwrócił się z prośbą o zaopiniowanie tej wersji projektu w terminie do dnia 26 czerwca 2015 roku. I tego też projektu dotyczyły podjęte uzgodnienia resortowe i sporządzony protokół rozbieżności. Mimo tego od 2 lipca 2015 roku procedowano projekt zmodyfikowany, ale przekazany Stałemu Komitetowi Rady Ministrów wraz z uzyskanymi wcześniej uzgodnieniami odnoszącymi się do wersji z 18 czerwca, a więc w sprzeczności z Regulaminem pracy Rady Ministrów²⁵.

Wracając do treści rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 roku, zgodnie z jego § 1 pkt 2 z dniem 1 stycznia 2016 roku tworzy się gminę Grabówka z siedzibą w miejscowości Sobolewo. Takie też, zgodnie z § 3 rozporządzenia, był termin jego wejścia w życie. Tym razem w uzasadnieniu pominięto wskazywane wcześniej wątpliwości, a zaakcentowano 70% głosów mieszkańców oddanych za podziałem gminy na terenach projektowanej gminy Grabówka (przy 64-procentowej frekwencji). Należy jednak pamiętać, że przy referendum lokalnym brak jest możliwości przeprowadzenia go, jak w przypadku konsultacji, na obszarze będącym jedynie częścią gminy. Referendum wymusza zatem zadanie pytania co do przyszłości gminy całej wspólnocie mieszkańców, zarówno tych, którzy będą w przyszłości tworzyli nową jednostkę samorządu terytorialnego, jak i tych, którzy pozostaną w jednostce już istniejącej, ale w nowej rzeczywistości, wynikającej z ukształtowania nowych jej granic. Preferowanie referendum oznacza, że prawodawca stanął za słusznym zabezpieczeniem interesów całej wspólnoty samorządowej²⁶.

25 Por. § 3, 4, 21, 35, 41, 48 i 50.

26 Podobne intencje powinny towarzyszyć konsultacjom. Wśród podstawowych zasad konsultacji podaje się, że „choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawić swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne”. Chodzi zatem o znalezienie rozwiązania, które w największym stopniu realizuje zasadę dobra wspólnego w danej społeczności. Wprawdzie obecny art. 4a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia do ograniczenia terytorialnego konsultacji, ale wyłącznie mieszkańców jednostki pomocniczej gminy w przypadku zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy, lub mieszkańców gminy, ale w przypadku zmiany naruszającej granice powiatów lub województw. Nie ma tu zatem zgody na ograniczenie zasięgu terytorialnego konsultacji w przypadku dzielenia gmin. Tak ujęty cel konsultacji sam w sobie zachęcał ustawodawcę do nowelizacji przepisów dotyczących podziału gminy, wprowadzając możliwość przeprowadzenia referendum, dającego rzeczywiście większą gwarancję osiągnięcia postawionego celu. Jest to również każdorazowa zachęta dla społeczności samorządowej i władz lokalnych, dla których mimo takiej systematyki ustawy o samorządzie gminnym, referendum również powinno jawić się jako pełniejsze zabezpieczenie interesów własnej wspólnoty. Dopiero pełne przekonanie o reprezentatywności planowanych konsultacji mogłoby upoważnić do wyboru tej formy wyrażenia opinii przez mieszkańców. Argumenty te przywoływano wcześniej w: A. Olechno, *Uwagi na temat*

Ostatecznie do powstania gminy nie doszło z powodu uchylecia rozporządzenia z 28 lipca 2015 roku, przed jego wejściem w życie. 1 grudnia 2015 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił projekt rozporządzenia Rady Ministrów uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka. W uzasadnieniu ponownie powołano się na wynik referendum w całej gminie oraz uchwałę Rady Miejskiej w rzeczonyj sprawie²⁷. Potwierdzono chęć wyodrębnienia nowej gminy wśród mieszkańców projektowanej jednostki samorządowej, ale zwrócono uwagę, że „gmina z mocy prawa stanowi wspólnotę mieszkańców i z tego względu głos mieszkańców gminy ma rozstrzygające znaczenie. Podział gminy wpływa bowiem na los całej wspólnoty – również tych mieszkańców, którzy mieliby zamieszkiwać terytorium powstałe po wydzielaniu nowej gminy. Uchylenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. ma mniejsze skutki społeczne niż utworzenie z dniem 1 stycznia 2016 r. gminy Szczawa i gminy Grabówka. Skutki społeczne zostaną zmniejszone poprzez uwzględnienie woli mieszkańców, która została wyrażona w drodze referendum”²⁸.

28 grudnia 2015 roku rozporządzenie Rady Ministrów „postanowiło zweryfikować” wcześniejszą decyzję i uchyliło rozporządzenie z dnia 28 lipca 2015 roku²⁹. Tym samym w dniu 1 stycznia 2016 roku gmina Grabówka nie powstała.

W tym miejscu należałoby zwrócić uwagę na aspekt polityczny analizowanej tu sprawy utworzenia gminy Grabówka. Tak się złożyło, że końcowe etapy walki o utworzenie nowej gminy zbiegły się w czasie z kampanią polityczną przed wyborami parlamentarnymi z 2015 roku. Ten, między innymi, czynnik zadecydował o tym, że ostatecznie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 roku zapadła decyzja o utworzeniu gminy Grabówka, wbrew woli większości mieszkańców gminy Supraśl wyrażonej w referendum. Była to przecież decyzja rządu koalicji PO-PSL, która sprzyjała staraniom grupy osób z części gminy Supraśl, bardzo zdecydowanie walczącej o podział gminy Supraśl i wykrojenie z jej terytorium nowej gminy Grabówka. Sprzyjała, bo grupę tę tworzyli zdeklarowani zwolennicy rządzącej wówczas koalicji. Część polityków PO szczebla centralnego mocno zaangażowała się w działania lokalnych działaczy tej partii, zmierzające

referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl), „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2(48), s. 79 i n.

27 Przywołano również stanowisko Rady Powiatu Białostockiego z dnia 3.12.2015 r. zawierające negatywną opinię wobec decyzji Rady Ministrów z dnia 28.07.2015 r.

28 Ponadto wskazano, że nie można również pominąć, że utworzenie nowej gminy Grabówka miałoby negatywny wpływ na sytuację gospodarczą, w tym budżetowo-finansową okrojonej gminy Supraśl. W następstwie dokonanego podziału powstałyby jednostki samorządu terytorialnego o zmniejszonych dochodach oraz potencjale rozwojowym. Por. treść uzasadnienia druk RM-110-145-15, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12279565/12326787/dokument203236.pdf> (dostęp 14.09.2019).

29 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28.12.2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. z 2015 r., poz. 2312).

do rozbicia jednolitego organizmu społeczno-gospodarczego gminy Supraśl. Tym bardziej, że władze gminy Supraśl, a zwłaszcza jej burmistrz, postrzegane były od początku jako konkurencyjna opcja polityczna. Nie dziwi w tej sytuacji to, że po sukcesie PiS w wyborach parlamentarnych z 2015 roku i utworzeniu przez zwycięskie ugrupowanie gabinetu Beaty Szydło, rządu uchylił ostatecznie rozporządzenie poprzedniej Rady Ministrów o utworzeniu gminy Grabówka.

Budząca wiele emocji sprawa utworzenia nowej gminy Grabówka nie zakończyła się bynajmniej wraz z uchYLENIEM wspomnianego wyżej rozporządzenia rządu Ewy Kopacz w dniu 28 grudnia 2015 roku. Nieco ponad rok później, 22 marca 2017 roku, grupa posłów na Sejm RP złożyła do Trybunału Konstytucyjnego „wniosek na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 Konstytucji o zbadanie zgodności z Konstytucją RP oraz z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r. poz. 446 ze zm.) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. 2015 poz. 2312)”. Zdaniem wnioskodawców rozporządzenie to było niezgodne: 1) z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez to, że zostały wydane przez Radę Ministrów bez dochowania trybu wymaganego do ich wydania, 2) z wyrażoną w treści preambuły do Konstytucji RP zasadą pomocniczości oraz z art. 15 Konstytucji RP w związku z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez to, że zostały wydane bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, których rozporządzenie to dotyczyło. Po wniesieniu tego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, swoje stanowisko przedstawili dwaj uczestnicy postępowania w tej sprawie, czyli Rada Ministrów oraz Prokurator Generalny. W obu przypadkach było ono całkowicie odmienne aniżeli to, które zaprezentowali autorzy wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, czyli grupa posłów Platformy Obywatelskiej.

Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie tego wniosku stosunkowo szybko, bo już w dniu 1 czerwca 2017 roku³⁰. Orzekł on, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 roku uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa oraz gminy Grabówka jest niezgodne z: a) art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, b) art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹.

30 Wyrok TK z dnia 1.06.2017 r., 46/A/2017, U 3/17.

31 Wyrok był o tyle zaskakujący, że „ewolucyjnie kształtował się dojrzały pogląd Trybunału Konstytucyjnego odmawiający rozporządzeniom Rady Ministrów ustalającym granice jednostek samorządu terytorialnego charakteru aktów normatywnych zawierających przepisy prawa, o których mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji”, czyli wyłączający je spod kognicji TK. Zob. szerzej na ten temat A. Feja-Paszkiewicz, *Ewolucja stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego jego kognicji w stosunku do rozporządzeń ustalających granice jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 392 i n.

Jednocześnie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³², Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

W sentencji tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o uznaniu przez Trybunał niekonstytucyjności rozporządzenia uchylającego zadecydowały nieprawidłowości trybu wydania tego rozporządzenia. Za najpoważniejszą z nich Trybunał uznał to, że przed wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia uchylającego nie zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy, której rozporządzenie to dotyczyło. Poza tym, zdaniem Trybunału, konsultacje przeprowadzone w gminie jeszcze przed wydaniem rozporządzenia o utworzeniu nowej gminy nie mogą być brane w tym wypadku pod uwagę, gdyż zostały przeprowadzone w innym celu niż ten, który zamierzano osiągnąć, wydając rozporządzenie uchylające. W tym konkretnym przypadku kwestia ponownych konsultacji wydaje się mocno kontrowersyjna. Z jednej strony przepisy, na które powołał się Trybunał Konstytucyjny brzmią jednoznacznie, z drugiej jednak można postawić pytanie: czy rzeczywiście konsultacja bądź referendum musi być przeprowadzona odrębnie w każdym postępowaniu zainicjowanym złożeniem wniosku rady gminy zainteresowanej dokonaniem zmiany granic. Czy np. nie byłoby dopuszczalne uwzględnienie w nowym postępowaniu wyniku konsultacji przeprowadzonej uprzednio, przy tożsamości merytorycznej wniosku rady gminy oraz niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych wnioskowanej zmiany, dodatkowo „potwierdzonych” krótkim odstępem czasu. W tym bowiem przypadku wynik kolejnych „konsultacji” (czyli zapewne referendum) na terenie gminy Supraśl byłby niemal identyczny jak wynik referendum z 24 maja 2015 roku. Można więc zasadnie przyjąć, że skoro wtedy przeciwko utworzeniu gminy Grabówka było 55% głosujących w referendum, to i teraz taki sam odsetek „aktywnych” mieszkańców byłby za uchyleniem rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 roku. Kontrargumentem pozostaje jednak możliwość odebrania mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawa do zmiany decyzji.

Wracając do sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny w końcowej jej części zwrócił uwagę na konieczność dochowania staranności w przestrzeganiu procedur konsultacyjnych w procesie tworzenia prawa, w szczególności jeśli chodzi o sprawy dotyczące obywateli, a szerzej poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Dodał też, że choć ostateczną decyzję w sprawie kształtu jednostek tego samorządu podejmuje Rada Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, to jednak mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość zajęcia stanowiska w sprawach ich dotyczących. Z omawianego tutaj wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wynika jednak, że Trybunał opowiada się za uchyleniem rozporządzenia uchylającego i doprowadzeniem do utworzenia gminy Grabówka.

³² Dz. U. z 2016 r., poz. 2072.

Bezpośrednio po wydaniu wyroku ani dotychczas Rada Ministrów nie podjęła żadnych działań zmierzających do powołania gminy Grabówka. Stało się tak, ponieważ, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wyroki stwierdzające niekonstytucyjność nie prowadzą do odtworzenia, czyli przywrócenia do systemu prawa uchwalonych wcześniej regulacji. W związku z tym nie doszło do powstania gminy Grabówka, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie stwierdził nieważności grudniowego rozporządzenia, lecz je uchylił³³. Jak argumentował na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dyrektor departamentu MSWiA G. Ziomek:

Rozporządzenie lipcowe nie wywołało skutków prawnych, nie utworzyło gminy, bo utworzenie gminy miało nastąpić z dniem 1 stycznia 2016 r. Ponieważ wcześniej zostało ogłoszone rozporządzenie uchylające wcześniejsze rozporządzenie, gmina Szczawa i gmina Grabówka nie powstały. Wyrok TK potwierdza nieprawidłowość procedury, którą ministerstwo i Rada Ministrów zrealizowała, i tylko tego dotyczy. [...] wyrok TK nie odnosił się do zasadności tworzenia gmin. To jest bardzo istotne. Uchylił ze względów proceduralnych rozporządzenie, które wywołało skutek. Nie stwierdził nieważności tego rozporządzenia, lecz je uchylił. Stwierdzenie nieważności nie nastąpiło. Te skutki odnoszą się od momentu ogłoszenia TK w Dzienniku Ustaw. W związku z tym gmina Szczawa i gmina Grabówka nie powstały³⁴.

33 Według stanowiska Rządowego Centrum Legislacji „rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r., uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka, weszło w życie z dniem 31.12.2015 r. i wywołało skutek w postaci uchylenia rozporządzenia z dnia 28.07.2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 190, ust. 3 Konstytucji RP, orzeczenia TK wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. W doktrynie i orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym oznacza to, że orzeczenia TK są skuteczne od dnia publikacji w dzienniku urzędowym, a więc nie mają mocy wstecznej. Wyrok Trybunału nie ma wpływu na wcześniejsze zdarzenia prawne, a zatem wyrok nie cofa skutków regulacji, której niekonstytucyjność stwierdził TK. W swoim orzecznictwie TK wskazywał wielokrotnie, że orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność nie prowadzą do odtworzenia, czyli przywrócenia do systemu prawa uchylonych wcześniej regulacji. W związku z powyższym, w konsekwencji wydania przez TK wyroku w sprawie nie doszło do powstania gminy Szczawa i gminy Grabówka”. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 13 września 2017 r. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=35325F7BE2B35CE1C12581A2004817AE> (dostęp 20.08.2019).

34 Tamże.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Feja-Paszkiewicz A., *Ewolucja stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego jego roli w stosunku do rozporządzeń ustalających granice jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Feja-Paszkiewicz A., *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Feja-Paszkiewicz A., *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, [w:] *Wyzwania rozwoju miast: łączenie samorządów lokalnych, budżet obywatelski*, Zielona Góra 2017.
- Olechno A., *Uwagi na temat referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2(48).
- Rytel-Warzocha A., *Obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące organizacji i ustroju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, LEX nr 738361765.
- Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K., *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012, nr 4(30).

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. nr 88, poz. 985).
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 134, poz. 777).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1045).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. z 2015 r., poz. 1085).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. z 2015 r., poz. 2312).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r., nr 190 – Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Uchwała Rady Miejskiej w Supraślu nr XIX/155/2012 z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie utworzenia nowej gminy wiejskiej ze wsi: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowłany, Zaścianki w granicach ich obrębów geodezyjnych.

Uchwała Rady Miejskiej w Supraślu nr XXXVIII/331/2013 z dnia 30 października 2013 r. w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego w przedmiocie podziału Gminy Supraśl poprzez wydzielenie z części Gminy Supraśl nowej gminy – Gminy Grabówka o terytorium w granicach wyznaczonych przez obręby geodezyjne: Zaścianki, Sobolewo, Grabówka, Henrykowo, Sowłany obejmujących miejscowości: Zaścianki, Sobolewo, Krasny Las, Majówka, Zielona, Izoby, Stary Majdan, Grabówka, Henrykowo, Drukowszczyzna, Sowłany, a tym samym wystąpienie przez Radę Gminy w Supraślu z wnioskiem do Rady Ministrów o wydanie rozporządzenia w powyżej wskazanym zakresie.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lutego 2012 r., III SA/Kr 121/12.

Analizy i opinie

Analiza wojewody podlaskiego A. Meyera możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie podziału gminy Supraśl i wyodrębnienia z jej terytorium nowej gminy Grabówka z dnia 24 marca 2015 r.

Prokop K., Opinia w przedmiocie materialnych i proceduralnych przesłanek dopuszczalności podziału gminy.

Ruśkowski E., Ekspertyza na temat prawnych i ekonomicznych przesłanek podziału Gminy Supraśl.

Inne

Projekt rozporządzenia w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, utworzenia gminy, ustalenia granic oraz zmiany nazwy i siedzib władz niektórych gmin (wersja z dnia 18 czerwca 2015 r., dokument 169406) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12273602/katalog/12295189#12295189> (dostęp 10.09.2019).

Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 13 września 2017 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=35325F7BE2B35CE1C12581A2004817AE> (dostęp 20.08.2019).