

Marta Grzybowska*

 <https://orcid.org/0000-0001-5954-4166>

Marian Grzybowski**

 <https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>

Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej a proces decyzyjny w kwestiach tworzenia i zmiany granic gmin

Uwagi wstępne

Ustanowiona 2 kwietnia 1997 roku i aprobowana w ogólnonarodowym referendum Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 15 ust. 1 stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej [...] zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Unormowanie to uzupełnia dyrektywę, w myśl której ustawa określająca zasadniczy podział terytorialny państwa winna uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, a nadto zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Egzegeza wskazanych tu unormowań konstytucyjnych nasuwa kilka powiązanych wzajemnie spostrzeżeń. Rozumiejąc, za P. Winczorkiem¹, ustrój terytorialny państwa jako „strukturę, organizację, zadania i kompetencje [...] władz publicznych działających w jednostkach podziału terytorialnego [...] na niższym szczeblu niż poziom władz ogólnokrajowych”, ustrojodawca konstytucyjny zrezygnował z własnego (konstytucyjnego) określenia struktury terytorialnej państwa. Scedował to zadanie na ustawodawcę (zwykłego). Tym samym zadecydował, iż to Sejm i Senat RP, przy udziale Prezydenta RP i przy zagwarantowaniu możliwości kontroli konstytucyjności (w przypadkach złożenia wniosku do Trybunału

* Dr hab. Marta Grzybowska, prof. AK – Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

** Prof. dr hab. Marian Grzybowski – Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie.

1 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 26.

Konstytucyjnego), są organami upoważnionymi do normatywnego determinowania ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej.

Na kształt ustroju terytorialnego, a w szczególności – na status prawny i faktyczny wyodrębnionych szczebli jednostek terytorialnych w państwie, rzutują ponadto dwie dalsze okoliczności. Pierwsza z nich to ukształtowanie „szczebli” (poziomów) podziału terytorialnego państwa, a także – zasady wyodrębniania jednostek terytorialnych na poszczególnych „poziomach” podziału. Także liczba tych poziomów (przyjęcie dwu- bądź trójszczelowości podziału) oraz – w dalszej perspektywie – relacje pomiędzy relewantnymi jednostkami mieszczącymi się na poszczególnych „szczeblach” podziału.

Drugą natomiast, również istotną okolicznością, pozostają kompetencje i możliwości decyzyjne władz centralnych, i to zarówno o charakterze ustawodawczym, jak i wykonawczym oraz sędziowskim (w tym zwłaszcza sądów administracyjnych) odnoszące się do struktury, relacji wzajemnych oraz funkcjonowania poszczególnych jednostek terytorialnych i ich organów.

Cedując na organy stanowiące ustawy, tj. na Sejm i Senat, konstytucyjne upoważnienie do decydowania o ustroju terytorialnym państwa polski ustrojodawca konstytucyjny ustanowił – w art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji z 1997 roku oraz w art. 148 pkt. 6 i w przepisach rozdziału siódmego „Samorząd terytorialny” szereg dyrektyw kierunkowych oraz prawnych ograniczników, limitujących swobodę legislacyjną Sejmu i Senatu².

Zasadnicze znaczenie w zakresie ograniczenia swobody normodawczej Sejmu i Senatu trzeba przypisać unormowaniu art. 15 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku. Skoro wyznacznikiem konstytucyjnego kierunku normowania ustroju terytorialnego państwa winna być – gdyż sformułowania art. 15 ust. 1 ujmować trzeba w kategoriach „norm powinnościowych” – „decentralizacja władzy publicznej”, to nakazane ukierunkowanie treści stosownych unormowań winno je konsekwentnie przybliżać do docelowego „stanu zdecentralizowania”. Konstytucja nie zezwala natomiast na działania podążające w kierunku odwrotnym, tj. prowadzące ku centralizacji³. Wyklucza też działania ustawodawcze przywracające stan poprzedzający już dokonaną decentralizację.

Ważnym wyznacznikiem procesu „decentralizacji władzy publicznej” – o którym stanowi art. 15 ust. 1 – pozostaje podział państwa na jednostki terytorialne. W szczególności istotna jest liczba „poziomów” („szczebli”) tego podziału, liczba i potencjał jednostek wydzielanych na każdym z „poziomów” podziału oraz kształt relacji między jednostkami o szerszym zasięgu terytorialnym a jednostkami

2 Na tę drugą okoliczność zwracał uwagę (w 2005 r.) P. Sarnecki, *Uwagi do art. 15, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 2.

3 Na temat pojęcia „centralizacji” (i pochodnych) oraz „decentralizacji” por. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 103–104.

„terytorialnie składowymi”. Zagadnień tych dotyczy bezpośrednio „wiązka” dyrektyw ustrojodawcy konstytucyjnego zawarta w art. 15 ust. 2 tekstu Konstytucji.

Pierwszym elementem wspomnianej „wiązki” dyrektyw jest nakaz ustrojodawcy, by zasadniczy podział terytorialny państwa (a więc – ukształtowanie wszystkich jednostek terytorialnych na wszystkich poziomach podziału) uwzględniał – powtórzmy to raz jeszcze – istniejące więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe w obrębie tworzonych jednostek podziału terytorialnego. W pewnej opozycji do wcześniej wyrażonego poglądu⁴, bardziej odpowiadająca intencjom ustrojodawcy wydaje się interpretacja, iż więzi społeczne oraz gospodarcze winny być uwzględniane „z reguły” i raczej koniunktywnie, natomiast uwzględnienie (także) więzi kulturowych jest – do pewnego stopnia – alternatywne i to w dwojakim sensie. Po pierwsze, w sensie pozytywnym, wówczas gdy siła (intensywność) więzi kulturowych spajających społeczność kreowanej jednostki terytorialnej dopełnia relatywnie słabsze więzi gospodarcze lub społeczne, stanowiąc „wyrównawczy” faktor integrujący. Natomiast w sensie negatywnym: gdy mimo występujących więzów gospodarczych oraz społecznych, społeczność projektowanej jednostki terytorialnej jest trwale podzielona kulturowo (np. na tle etnicznym lub wskutek antagonizmów ukształtowanych historycznie), to wskutek utrzymujących się nadal silnych różnicowań i animozji nie może być traktowana jako spójna wspólnota kulturowa. Tym samym wątpliwe jest kreowanie jej jako tej samej jednostki terytorialnej. Wydaje się nadto, iż zamierzenia władz centralnych, nakierowane na usuwanie utrzymujących się podziałów i animozji (a tym samym stosowana przez nie „inżynieria prointegracyjna”) nie mogą być czynnikiem przeważającym, zarówno w świetle ogólnej orientacji „decentralizacyjnej”, jak i z punktu widzenia wymaganego konstytucyjnie wspólnotowego charakteru kształtowanych jednostek terytorialnych⁵.

W ujęciu konstytucyjnym drugim wyznacznikiem wyodrębniania poszczególnych jednostek terytorialnych winna być ich „zdolność wykonywania zadań publicznych”. W sytuacji, gdy zakres zadań publicznych, normatywnie przypisanych jednostkom terytorialnym danego „szczebla” pozostaje tylko najogólniej zdeterminowany konstytucyjnie i pozostawiony został – zasadniczo – w polu uregulowań ustawowych (stanowionych przez centralne organy władzy ustawodawczej: Sejm i Senat), wskazany w art. 15 ust. 2 *in fine* wyznacznik kreowania poszczególnych jednostek terytorialnych spoczywa – w płaszczyźnie normatywnej – w polu decyzyjnym ustawodawczych organów centralnych (ogólnopanstwowych): Sejmu oraz Senatu. Organy te określają bowiem – w drodze ustaw – zakres zadań poszczególnych „szczebli” jednostek terytorialnych. Zakres ten, z kolei, winien stanowić konstytucyjnie wskazany punkt odniesienia dla decyzji o kreowaniu bądź utrzymaniu

4 Por. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 15, s. 2–3*.

5 Pisał o tym – wskazując na intencje „promotorów” samorządności terytorialnej w Polsce J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 16 i n., 34 i n.

uprzednio utworzonej odrębnej jednostki terytorialnej w obrębie zbioru jednostek terytorialnych danego „szczebla”.

Również unormowania rozdziału siódmego Konstytucji RP z 1997 roku („Samorząd terytorialny”) ukierunkowują decyzje ustawodawcy odnoszące się do podziału terytorialnego państwa. Newralgiczne znaczenie ma w tym zakresie zespół unormowań zawartych w art. 164 Konstytucji RP. W ust. 1 wskazanego tu przepisu ustrojodawca konstytucyjny przesądził o tym, że „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Tym samym w odniesieniu do jednostek podziału terytorialnego, w których wykonywanie zadań publicznych ustrojodawca powierzył samorządowi terytorialnemu (a są to – zgodnie z art. 163 Konstytucji – „zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy” dla organów innych [niż samorząd terytorialny – przyp. aut.] władz publicznych) decyzją ustrojodawcy wprowadzono założenie o powinności tworzenia gmin i traktowania ich jako podstawowego ogniwa w systemie samorządowych jednostek terytorialnych.

O ile tworzenie gmin pozostaje – w świetle art. 164 ust. 1 – obligatoryjne, o tyle ustrojodawca konstytucyjny w sposób odmienny odniósł się do powoływania – drogą ustawy – innych jednostek samorządu regionalnego albo samorządu regionalnego i lokalnego. Ich wykreowanie – na poszczególnych „poziomach” podziału terytorialnego państwa – ustrojodawca ujął fakultatywnie jako konstytucyjną możliwość, nie zaś – oblig. Wynika to jednoznacznie z werbalizacji art. 164 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”⁶. Ujmując tę kwestię w kategoriach historyczno-politycznych: zadecydowały o tym utrzymujące się – i nieprzezwyciężone na etapie prac konstytucyjnych – różnice w stanowiskach partii tworzących blok „prokonstytucyjny”, dotyczące w szczególności wyboru pomiędzy dwu- a trójszczeblowością zasadniczego podziału terytorialnego.

1. Konstytucja a istota i status wspólnot samorządowych – antecedencje i tradycje

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Unormowanie to akcentuje osobowy substrat wspólnot samorządowych

6 Ujęcie to uzależnia – i to w pełnym wymiarze – treść unormowań od organów wyposażonych w kompetencję stanowienia ustaw (a zatem: Sejmu i Senatu RP), przy udziale organów wyposażonych w kompetencję oddziaływania na byt ustawy (tj. Prezydenta RP i Trybunału Konstytucyjnego).

(co lokuje je w polu ujęć korporacyjnych natury samorządu terytorialnego)⁷. Tym niemniej, zasadniczy podział terytorialny – w sensie „geograficznego” podziału terytorium państwa – pozostaje ważnym wyznacznikiem zasięgu poszczególnych wspólnot samorządowych. Ich zasięg bowiem wyznaczany jest przez kontury podstawowego podziału terytorialnego. Tym samym ulokowanie i realizacja kompetencji do decydowania o zasadniczym podziale terytorialnym państwa stanowi znaczące uwarunkowanie kształtowania zasięgu terytorialnego wspólnot samorządowych we wszystkich jednostkach podziału, w których powoływany jest i działa samorząd terytorialny. W wyodrębnionych obszarowo jednostkach podziału terytorialnego tworzone są – *ex lege* – wspólnoty samorządowe. Tam budowane są i funkcjonują organy oraz instytucje samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. Statuowanie w drodze ustawy wspólnot samorządowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego jest zatem równoznaczne z decyzijną redystrybucją władztwa publicznego. Wyznaczenie granic jednostek podziału terytorialnego determinuje obszarowo zasięg sprawowania przekazanych samorządowi danego szczebla uprawnień władczych⁸.

O charakterze prawnym działań samorządu terytorialnego i jego organów w poszczególnych jednostkach terytorialnych rozstrzyga unormowanie art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Z przywołanego przepisu wynika w szczególności, że „przysługującą mu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Sformułowanie to, w części wskazujące na wolę ustrojodawcy, by samorządom terytorialnym przypisać „istotną część zadań publicznych” (a zatem: część niebędącą marginesem tychże zadań) ewokuje potrzebę ewolucyjnego spojrzenia na ustrojowe (a zwłaszcza – poddane konstytucjonalizacji) koncepcje umiejscowienia

7 Kwestia pojmowania prawnoustrojowej natury samorządu terytorialnego stanowiła przedmiot sporów trwających – także w piśmiennictwie polskim – co najmniej od stulecia. Por. na ten temat: J. Czuma, *Rząd a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1926 (lipiec); M. Jaroszyński, *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 14; tenże, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1937, z. 1 i 2; W. Wakar, *Z teorii samorządu*, „Gmina” 1929, nr 18–19; H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934. W literaturze powojennej por. np.: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. Z. Niewiadomski, A. Piekara, Warszawa 1992; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999; J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

8 Por. E. Knosala, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej*, Katowice 1992, s. 17 i n.; P. Buczkowski, *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12.

samorządu terytorialnego w systemie instytucji realizujących władztwo publiczne na terytorium Rzeczypospolitej.

Warto przypomnieć, że najwcześniejsze uregulowania prawne II Rzeczypospolitej, poprzedzające uchwalenie i wejście w życie Konstytucji z 17 marca 1921 roku, koncentrowały się na kreowaniu bądź „polonizowaniu” zastanych, pozaborowych instytucji administracji terytorialnej oraz lokalnego (regionalnego) samorządu⁹. Działań legislacyjnych tego okresu nie poprzedziła natomiast rozleglejsza debata polityczno-ustrojowa, zarówno nad pożądanym zasadniczym podziałem terytorialnym, jak i nad formułą i zadaniami działania władz lokalnych. Podnoszony był natomiast – jako pilny – postulat ujednolicenia podziału i administracji terytorialnej¹⁰. Formułowano też – już wówczas – propozycje decentralizacji zarządzania w układzie terytorialnym oraz rozbudowy systemu samorządowego¹¹.

Już najwcześniejsze prace nad projektami pierwszej w II RP całościowej regulacji konstytucyjnej zaowocowały debatą polityczno-ustrojową (ale także: naukową) nad ustrojem terytorialnym Rzeczypospolitej. W rozważaniach nad istotą i statusem samorządu lokalnego istotne miejsce przypadło w udziale sporom wokół statusu gminy. Nawiązano w nich zarówno do centralizacyjnych (i ocenianych jako niekorzystne) doświadczeń francuskich, jak i do koncepcji niemieckich (z tezą o pierwszeństwie czasowym i autonomii gmin względem państwa) oraz austriackich (gdzie gminy – od 1862 r. – traktowano jako odrębne ustrojowo podmioty publiczne, dysponujące prawem do decydowania o granicach swego terytorium oraz legitymacją do prowadzenia samodzielnych działań publicznych w zakresie nie zastrzeżonym dla państwa i nie objętym zakazami prawa)¹².

W poglądach przedstawicieli polskiej nauki i praktyki ustrojowej w okresie debaty wokół projektowanych unormowań konstytucji marcowej brak było pełnej jednolitości w postrzeganiu statusu ustrojowego (oraz natury prawnej) samorządu lokalnego. Państwową genezę władczych upoważnień samorządu akcentowali – przykładowo – A. Kroński i L. Osiecki¹³. J. Panejko natomiast pojmował

9 Szerzej por. M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 22 i n.

10 K. Kumaniecki, *Kilka uwag o urządzeniu administracji w Polsce*, „Rok Polski” 1919, nr 6.

11 Por. K. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1922, s. 232–233. Por. też Materiały VII Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich z 1922 r. (odbytego wkrótce po wejściu w życie konstytucji marcowej z 1921 r.). Por. szerzej M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd...*, s. 23–24; też, *Wokół koncepcji samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002, s. 11–13.

12 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 17, 33–34; M. Grzybowska, *Prawicowe koncepcje decentralizacji władzy publicznej i kształtowania samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej (1918–1926)*, [w:] *Myśl polityczna: od historii do współczesności. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Waldenbergowi*, red. B. Stoczewska, M. Jas-kólski, Kraków 2000, s. 119–127.

13 A. Kroński, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, „Samorząd Miejski” 1933, z. 11; Z. Osiecki, *Ustrój władz samorządowych w Polsce*, Lublin 1925.

samorząd jako formę decentralizacji państwowej władzy wykonawczej (jakkolwiek optował za wypośrodkowaniem między „konieczną centralizacją a możliwą decentralizacją”¹⁴). Z kolei T. Bigo pojmował samorząd lokalny jako instytucję zespalańcy obywateli z państwem o zasadniczo społecznej genezie¹⁵. R. Sikorski traktował samorząd jako równoległą w stosunku do organów państwa formę wykonywania władztwa publicznego oraz wdrażania (stosowania) prawa¹⁶.

Konstytucja marcowa z 1921 roku proklamowała – w art. 3 – zasadę samorządu terytorialnego. W zd. 4 art. 3 stanowiła też, iż „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwo tego samorządu, właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”.

Lektura przytoczonego unormowania konstytucyjnego prowadzi do kilku konstatacji. Po pierwsze, daje podstawę do postawienia hipotezy, iż zamiarem ustrojodawcy było potraktowanie samorządu terytorialnego jako podsystemu instytucji sprawowania władzy publicznej (i organizacji życia zbiorowego) w jednostkach podziału terytorialnego państwa w wymiarze wykraczającym poza schemat decentralizacji administracji publicznej, a zwłaszcza – koncepcję przekazania (zlecenia czy „poruczenia”) realizacji zadań administracji państwowej zdecentralizowanym (terenowym) instytucjom (organom) samorządu terytorialnego. Świadczy o tym posłużenie się zwrotem „przekaże [...] właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”¹⁷. Jakkolwiek można dyskutować, czy zwrot „właściwy zakres ustawodawstwa” adekwatnie odzwierciedlał realne intencje większości uchwalającej tekst ustawy zasadniczej, to niewątpliwie wskazywał na wolę przekazania kompetencji regulacyjno-decyzyjnych i to zarówno w sferze administracji, ale także – w sferach wymienionych *expressis verbis*: kultury i gospodarstwa (co współcześnie oznacza: spraw gospodarczych).

Artykuł 65 konstytucji marcowej stanowił, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”¹⁸. Konstytucja zatem sprecyzowała założenia podziału terytorialnego i kategorie obligatoryjnych jednostek w jego ramach.

14 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 97–98.

15 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Lwów 1928, s. 127, 134–140; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd...*, s. 40–41.

16 R. Sikorski, *Samorząd miejski w Polsce i jego najbliższe zadania i cele*, „Samorząd Miejski” 1921, t. I, s. 9, 61–88.

17 Dz. U. RP z 1921 r., nr 44, poz. 267.

18 Nadto, zgodnie z art. 65 zd. 2, jednostki samorządowe mogły się łączyć w związki „dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu”. Związki takie, wedle art. 65 zd. 3, mogły uzyskać charakter publicznoprawny „tylko na podstawie osobnej ustawy”. Tym samym zyskanie statusu publicznoprawnego (i ewentualnie związanych z tym statusem

Podsumowując treść unormowań dotyczących jednostek samorządowych, zawartych w art. 3 i art. 65 konstytucji marcowej z 1921 roku, warto wyakcentować następujące obserwacje. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga konstytucyjne „otwarcie” na możliwość udzielenia – w drodze ustawodawczej (a więc: aktów normatywnych Sejmu i Senatu) – uprawnień władczych (także: regulacyjnych) organom samorządu terytorialnego. Należy zaakcentować, iż ustrojodawca konstytucyjny sam przesądził o strukturze podziału terytorialnego państwa. Konstytucjonalizacji poddany został zasadniczy podział państwa („dla celów administracyjnych”) na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Ustrojodawca przesądził przeto o „szczeblach” („poziomach”) podziału terytorialnego, którego trójstopniowa struktura była zdeterminowana *ex lege fondamentale*.

Ustrojodawca przesądził też, i to jednoznacznie, że wyodrębnione trzy kategorie jednostek podziału terytorium państwa „dla celów administracyjnych” (województwa, powiaty i gminy) będą równocześnie (i *ex lege*) jednostkami samorządu terytorialnego. Tym samym konstytucyjna zasada samorządu terytorialnego (erygowana w art. 3) uzyskiwała zasięg generalny w tym znaczeniu, że objęła wszystkie trzy konstytucyjnie zdeterminowane „poziomy” podziału terytorialnego (administracyjnego). Na koniec, w art. 65 zd. 1, utrwalona została dychotomia kategorii gmin: ich podział (zróżnicowanie) na gminy miejskie oraz gminy wiejskie. Nie rozstrzygnięto natomiast spornej kwestii wyboru między modelem dużej gminy „zbiorowej” (nawiązującego do kształtu gmin w byłym zaborze rosyjskim) a modelem małej gminy „miejscowej” (jednostkowej) ukształtowanego na ziemiach byłego zaboru pruskiego i austriackiego. W odróżnieniu od uregulowań Konstytucji RP z 1997 roku żadna z trzech kategorii jednostek samorządu terytorialnego nie uzyskała statusu „kategorii podstawowej”. Ponadto podział trójszczebłowy potraktowany został jako wiążący, bez możliwości uznaniowego decydowania przez ustawodawcę o przeprowadzeniu lub nieprzeprowadzeniu podziału na jednym ze „szczebli” („poziomów”) konstytucyjnie określonych.

Werbalizacja – w art. 3 akapit 4 konstytucji marcowej – konstytucyjnej zasady „szerokiego samorządu terytorialnego” rodziła wątpliwość, czy pojęcie „szerokiego samorządu” mieści samoistną działalność prawodawczą organów przedstawicielskich samorządu w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego czy też obejmuje kompetencje regulacyjne przekazane gremiom samorządowym aktami normatywnymi władz państwowych¹⁹.

Konsekwencją zasady wyrażonej w art. 3 Konstytucji RP z 1921 roku było ustanowienie dwóch filarów władzy publicznej w układzie terytorialnym. Filarem pierwszym były terenowe organy administracji państwowej podporządkowane

uprawnień władczych) uzależnione zostało od odrębnej (specjalnej) decyzji (aktu normatywnego) ustawodawcy.

19 Por. W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 328 i n.; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd...*, s. 64–65.

rządowi Rzeczypospolitej. Filarem drugim, działającym przede wszystkim w sferach administracji, kultury i gospodarki, były organy samorządu terytorialnego.

Przewidziany w art. 65 konstytucji marcowej terytorialny podział państwa na województwa, powiaty i gminy (miejskie i wiejskie) służył organizacji tak terytorialnej (terenowej) administracji rządowej, jak i kształtowaniu struktury jednostek samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie wyrażono przy tym pogląd, że ujęcie konstytucyjne nie wykluczało możliwości utworzenia – poza unormowaniami konstytucyjnymi – dalszych instytucji (jednostek) samorządu lokalnego (zwłaszcza na poziomie poniżej szczebla gminnego, np. w postaci osiedli czy gromad)²⁰.

Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku oparta została na założeniu, zgodnie z którym działania obywateli służyć miały celom państwa²¹. Na mocy art. 4 pkt 3 nowej konstytucji funkcjonowały w państwie dwa rodzaje samorządu: terytorialny oraz gospodarczy. Unormowania art. 4 ust. 1–2 rozstrzygały przy tym jednoznacznie, że samorząd terytorialny służy organizacji działań społeczności poszczególnych jednostek podziału terytorialnego realizowanych „w ramach państwa” i wedle zasad wyznaczanych przez państwo²².

Artykuł 9 konstytucji kwietniowej z roku 1935 ustanawiał zasadę solidarności pojmowanej jako harmonizowanie działań obywateli pod egidą państwa. Redukcji uległy natomiast gwarancje odnoszące się do ustrojowej odrębności (samoistności) samorządu terytorialnego, jego samodzielności prawnoustrojowej oraz korporacyjnej natury tego samorządu jako systemu wspólnot mieszkańców wydzielonych jednostek podziału terytorialnego²³. Zgodnie z unormowaniem artykułów 25, 72 i 75 Konstytucji RP z 1935 roku samorząd terytorialny miał pozostawać dopełnieniem administracji rządowej w sferze zaspokajania potrzeb lokalnych.

W szczególności konstytucja kwietniowa, w odróżnieniu od swej poprzedniczki, nie poręczała samorządowi terytorialnemu, ani poszczególnym jednostkom tego samorządu, statusu odrębnej od państwa korporacji prawa publicznego. Nie zawierała też unormowań służących ochronie samodzielności (odrębności) organizacyjnej i funkcjonalnej jednostek samorządu lokalnego (regionalnego)²⁴.

20 Warto w tym kontekście przypomnieć, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II RP przygotowało projekt ustawy o gminie wiejskiej, w którym przewidywano tworzenie – w obrębie gmin – gromad, traktowanych przez projektodawcę jako jednostki samorządu terytorialnego. Por. M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd...*, s. 66, przyp. 3.

21 Por. K. Grzybowski, *Nowa konstytucja a samorząd*, „Przegląd Samorządowy” 1935, nr 3; A. Wereszczyński, *Nowe państwo*, Lwów 1934, s. 7.

22 J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w konstytucji*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Fryderyka Zolla*, Kraków 1935, s. 161–162.

23 T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Leona Pińskiego*, Lwów 1936, s. 175 i n.

24 Na brak w konstytucji kwietniowej normatywnych odpowiedników art. 67 ust. 2 i art. 70 ust. 2 konstytucji marcowej zwracał uwagę T. Bigo, *Samorząd terytorialny...*, s. 8–10.

Konsekwencją potraktowania samorządu terytorialnego jako formy prawnej decentralizacji administracji państwowej był automatyzm przełożenia podziału administracyjnego państwa (tj. podziału przeprowadzonego na potrzeby administracji „rządowej”) na strukturę jednostek samorządu terytorialnego. Podział ten postrzegano wyłącznie jako zdeterminowany potrzebami sprawnego funkcjonowania państwa. Nie było tu zatem pola pozostawionego uwzględnianiu potrzeb, aspiracji i inicjatyw oddolnych, płynących od wspólnot osiedleńczych w wydzielonych przez państwo jednostkach podziału jego terytorium.

W komentarzach dotyczących regulacji zawartych w nowej konstytucji przedmiotem dyskusji była natomiast kwestia, w jakim zakresie problematyka założeń i reguł podziału terytorialnego (czy tylko administracyjnego) państwa pozostaje „materią konstytucyjną”? Czy też jest to kwestia stanowiąca obszar regulacji, niższej mocy i niższej stabilności, będących ustawami, aktami Prezydenta RP, a nawet – aktami normatywnymi rządu?²⁵ Uchwalona 23 marca 1933 roku ustawa „o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego” wprowadzała – docelowo – model dużej gminy zbiorczej, jakkolwiek dopuszczała rozciągnięcie w czasie wdrożenie tego modelu²⁶.

2. Status gmin jako jednostek samorządu terytorialnego po restytucji samorządu gminnego w 1990 roku

Transformacja polskiego systemu ustrojowego przyniosła restytucję samorządu terytorialnego, zapoczątkowaną – w płaszczyźnie normatywnej – wprowadzeniem do znowelizowanego tekstu Konstytucji z 1952 roku – ustawą nowelizującą z 28 grudnia 1989 roku – art. 5, stanowiącego, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”²⁷.

25 Za pierwszą koncepcją opowiadał się R. Hausner. Zwolennikiem drugiej opcji był K. Kumaniecki. Por. R. Hausner, *Wytyczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji 1935 r.*, Warszawa 1936, s. 7 i n.; J.S. Langrod, *Problemy administracyjne...*, s. 176–177.

26 R. Andruszkiewicz, *Kilka uwag o organizacji gminy zbiorowej w związku z wejściem w życie nowej ustawy samorządowej (artykuł dyskusyjny)*, „Samorząd” 1933, nr 33.

27 M. Grzybowska, *W dwudziestolecie restytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Myśl i polityka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, Kraków 2011, s. 293–294. Por. też P. Sarnecki, *Od redaktora*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 5.

Kolejne akty konstytucyjne (ustawa konstytucyjna z 8 marca 1990 r. oraz ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r.) utrwały i skonsolidowały status samorządu terytorialnego jako samoistnej (paralelnej w stosunku do państwa i jego organów „terenowych”) instytucji ustrojowej, realizującej istotną część władztwa publicznego. Ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (w 1994 r.) uczyniła prawnie obowiązującymi standardy funkcjonowania samorządu, ukształtowane postanowieniami Karty, oparte na demokratycznych tradycjach funkcjonowania samorządności lokalnej w państwach europejskich. Do tradycji tych nawiązuje obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku. Upoważnia ona – w art. 16 ust. 2 – samorząd terytorialny do udziału w sprawowaniu władzy publicznej, przy czym przysługującą mu – w ramach ustaw – istotną część zadań publicznych²⁸ samorząd ten realizuje w imieniu własnym (a więc – samodzielnie).

Warto podkreślić, że gmina jako jednostka samorządowa, traktowana przez ustrojodawcę jako konieczne (obligatoryjne) i podstawowe ogniwo w systemie samorządu terytorialnego, pozostaje – z punktu widzenia czasu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku – instytucją przedkonstytucyjną²⁹.

Obligatoryjność tworzenia i funkcjonowania gmin stanowi – w sensie prawnym – konsekwencję okoliczności, iż podział na gminy (jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego) wynika jednoznacznie z unormowania art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. Kreowanie innych jednostek („szczebli”) samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego wynika natomiast z bardziej zmiennych (w sensie możliwości uchwalenia oraz zmiany) uregulowań ustawowych³⁰. O ile zatem istnienie gmin gwarantuje – ze swą szczególną mocą i trwałością – sama Konstytucja, o tyle funkcjonowanie pozostałych ogniw samorządu terytorialnego opiera się tylko na ustawach³¹. Otwiera to – w sensie jureidycznym – drogę do ich nietrwałości.

Podziałowi na gminy podlega całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym nie występują na tym terytorium obszary nienależące do gmin³². Powszechny charakter podziału na gminy nie przekreśla możliwości ograniczenia na pewnych obszarach niektórych uprawnień samorządu gminnego (dotyczy to,

28 O znaczeniu konstytucyjnej dyrektywy przekazania samorządowi terytorialnemu „istotnej części zadań publicznych” kompetentnie pisał P. Chmielnicki, *„Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiowania jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, tamże, s. 68–74.

29 Szerzej na ten temat P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, tamże, s. 83.

30 Zgodnie z art. 164 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. „inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”.

31 Ich „byt” oraz kształt i status uzależniony jest ustrojowo od preferencji każdorazowych większości w Sejmie i Senacie RP, władnych ustanowić ustawę lub dokonać zmian w obowiązujących dotychczas uregulowaniach ustawowych.

32 Por. P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 89.

m.in. terenów zajętych na cele wojskowe, obszaru parków narodowych czy pomników zagłady i ich stref ochronnych).

Nadając gminom charakter jednostek samorządowych w 1990 roku ustawodawca akceptował, co do zasady, kształt terytorialny gmin uformowany w 1972 roku (z uwzględnieniem zmian dokonanych w latach 1975–1977, a zatem – przy okazji wdrażania dwustopniowego podziału administracyjnego)³³. Artykuł 3 ustawy z 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁴ – stanowił, że „jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego (miasta, gminy) istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, a także miasto stołeczne Warszawa, miasto Kraków i miasto Łódź, zachowują dotychczasową nazwę, obszar, granice i siedzibę władz”³⁵.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Ustawodawca akcentuje przeto osobowy substrat gminy jako wspólnoty samorządowej, można sądzić, że jest to czynnik rozstrzygający o bycie gminy. Tym niemniej, w polu postrzegania ustawodawcy znalazł się nadto substrat terytorialny. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 przywołanej ustawy „ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.

Ze wskazanym tu postrzeganiem gminy nie do końca korespondują unormowania zawarte w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Otóż wedle art. 4 ust. 1 pkt 1 Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, „tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice”. Oznacza to, że o zaistnieniu gminnej wspólnoty samorządowej decyduje konstytucyjny organ państwowej władzy wykonawczej. Ten sam organ „ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz”³⁶. Ponadto Rada Ministrów, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnych „nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku rozporządzenia (według których Rada Ministrów reguluje normatywnie powołanie, parametry i granice terytorialne oraz charakter gmin) mogą być wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Zgodnie z przywołanym unormowaniem konstytucyjnym „upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Tymczasem unormowania art. 4 ust. 2–4 ustawy z 1990 roku o samorządzie gminnym tylko po części spełniają wymogi możliwości wydania rozporządzenia, o których stanowi art. 91 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP z 1997 roku.

³³ Tamże.

³⁴ Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191.

³⁵ W wyniku wdrożenia reformy z 1990 r. status odrębnych gmin utraciły natomiast dzielnice na terenie miast Kraków i Łódź.

³⁶ Art. 4 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W szczególności art. 4 ust. 1 wskazuje organ upoważniony do wydania stosownych rozporządzeń; jest nim Rada Ministrów. Określa też, w pkt. 1–3 tej części tekstu, zakres spraw przekazanych do uregulowania. Wątpliwości dotyczą natomiast trzeciego, konstytucyjnie wymaganego elementu upoważnienia ustawowego, tj. wytycznych dotyczących treści wydawanych rozporządzeń.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba na brak werbalnej koherencji pomiędzy ujęciem art. 4 ust. 1 pkt. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym a unormowaniem art. 4 ust. 3 przywołanej ustawy. Przepis art. 4 ust. 3 stanowi, że „ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”.

Gdyby te, relatywnie ogólne, dyrektywy, potraktować jako „wytyczne treściowe” dla wydawanych przez Radę Ministrów – opierając się na unormowaniach art. 4 ust. 1 pkt. 1 i 3 – rozporządzeń to podnieść należy kilka wątpliwości natury jurystycznej.

Po pierwsze, treść art. 4 ust. 3 ustawy z 1990 roku częściowo tylko odnosi się do przestrzeni objętej właściwością decyzyjną Rady Ministrów określoną w art. 4 ust. 1 pkt. 1 i 3. Właściwość ta obejmuje: a) tworzenie, b) łączenie, c) dzielenie oraz d) znoszenie gmin oraz – e) ustalanie ich granic. Tymczasem regulacja art. 4 ust. 3 *expressis verbis* dotyczy wyłącznie kompetencji wyliczonej jako „e”, tj. ustalania (i zmiany) granic gmin. Tym samym dalej idące uprawnienia decyzyjno-regulacyjne (a takimi są: tworzenie, łączenie, dzielenie oraz znoszenie gmin) pozostają poza zasięgiem dyrektyw („wytycznych treściowych”), ujętych w art. 4 ust. 3. Jakkolwiek praktyka dotycząca tworzenia, dzielenia, łączenia oraz znoszenia gmin wydaje się być – po stronie Rady Ministrów – wysoce powściągliwa; nie sposób nie zauważyć istotnej luki w unormowaniach ustawy o samorządzie gminnym. Nie można też przejść do porządku nad okolicznością, iż mimo obowiązywania ustawy o samorządach gminnych od trzech dekad i Konstytucji RP z 1997 roku od lat ponad dwudziestu dwóch, treść ustawy nie została – jak dotychczas – dostosowana do wymogów art. 92 ust. 1 obowiązującej ustawy zasadniczej.

Kolejną „słabością” unormowania art. 4 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku jest posłużenie się nader ogólnymi i otwartymi na uznaniowość interpretacyjną określeniami. Sformułowanie o „możliwie jednorodnym” terytorium ze względu na układ osadniczy i przestrzenny z trudem przychodzi klasyfikować jako wyrażenie ukierunkowujące i „odporne” na subiektywizm ocen. Nie dość jasne są przy tym relacje między kryterium „układu osadniczego i przestrzennego” a dyrektywą uwzględniania więzów społecznych, gospodarczych i kulturowych, a także – zdolnością gminy do wykonywania zadań publicznych. Nie do końca wiadomo, czy ustawodawca postrzega te wymogi jako równorzędne, czy też – wymieniając je w przyjętej w art. 4 ust. 3 kolejności – ustanawia hierarchię znaczenia (wagi) i kolejności brania pod uwagę ustawowo wskazanych kryteriów. Odpowiedź na ostatnią

wątpliwość pozostaje nie bez znaczenia, zwłaszcza w warunkach ogólnego ujęcia kryteriów „ustalania i zmiany granic gmin”, a także – potencjalnych różnic w ich postrzeganiu z perspektywy Rady Ministrów i z perspektywy „oddolnej” – mieszkańców zainteresowanych gmin³⁷.

Najistotniejsze wszakże wątpliwości rodzić może konfrontacja trybu decydowania (w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, centralnego organu państwowej władzy wykonawczej) o tworzeniu i przekształcaniu gmin, stanowiących z mocy prawa (ustawy) lokalne wspólnoty samorządowe z możliwościami oddolnego oddziaływania – „w imieniu własnym” – społeczności (mieszkańców) zainteresowanej gminy.

Warto w tym kontekście prześledzić formy oddziaływania, gwarantowane ustawowo gminnym wspólnotom samorządowym (mieszkańcom gminy).

W pierwszej kolejności uwaga winna być skierowana na unormowanie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminy. Przewiduje ono, że każde z rozporządzeń odnoszących się do „bytu gmin” (ich utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia, nadania gminie statusu miasta, ustalenie i zmiany granic) „może być wydane także [podkreśl. aut.] na wniosek zainteresowanej rady gminy”. Taka stylizacja/sformułowanie przepisu nieodparcie sugeruje interpretację, iż ustawodawca potraktował możliwość wnioskowania o wydanie rozporządzenia przez „radę zainteresowanej gminy” raczej dopełniającą i akcesoryjną, nie zaś – jako regułę. Regułą pozostaje zatem inicjatywa własna Rady Ministrów lub podległych jej organów administracji rządowej (np. ministra właściwego ds. administracji, właściwego terytorialnie wojewody). Już na tym etapie warto zapytać: czy rozwiązanie to, wprowadzone w 1990 roku, może być uznane za w pełni kompatybilne w relacji a zasadą decentralizacji władzy publicznej, ustanowioną jednoznacznie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku.

Twórcy ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym dostrzegali, wydaje się, pewne niekonsekwencje pierwotnej wersji uregulowań ustawowych odnoszących się do decydowania o istnieniu oraz charakterze i granicach tworzonych i przekształcanych gmin, w konfrontacji z zadeklarowanym postrzeganiem gminy jako wspólnoty samorządowej mieszkańców. W konsekwencji pierwotny tekst ustawy został – w toku nowelizacji – uzupełniony o artykuły 4a–4f. Unormowania te „otwarły” nieco szerzej procesy tworzenia i przekształcania gmin oraz zmiany ich granic na wpływ czynnika lokalnego. Wpływ ten zakłada i obejmuje inicjatywy rady gminy (jako samorządowego organu przedstawicielskiego), konsultacje z mieszkańcami, a nawet – referendum lokalne.

W przypadku, gdy rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przekształceń gminy lub zmiany jej granic wydawane jest na wniosek rady gminy, art. 4b ust. 1 ustawy

37 Odrębną kwestią, natury legislacyjnej, są konsekwencje „powtórzenia” w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jako generalnego kryterium wyznaczającego kontury zasadniczego podziału terytorialnego sformułowań „zaczepniętych” z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. (a dotyczących „więzów społecznych, gospodarczych i kulturowych” oraz „zdolności wykonywania zadań publicznych”).

wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez radę konsultacji z mieszkańcami³⁸. Elementem „centralizacyjnym” jest natomiast wymóg zaopiniowania wniosku przez właściwego terytorialnie wojewodę (a zatem: przedstawiciela rządu)³⁹.

Natomiast w przypadkach zmian dotyczących gmin, inicjowanych „odgórnie” (przez centralną administrację rządową lub na skutek nacisków adresowanych do tej administracji) art. 4a wymaga, by minister właściwy ds. administracji publicznej obligatoryjnie zasięgnął opinii rady zainteresowanej gminy. Co więcej, opinia ta winna być poprzedzona przeprowadzeniem przez tę radę stosownych konsultacji z mieszkańcami.

Z kolei art. 4c dopuszcza przeprowadzenie w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia gminy referendum lokalnego (gminnego) z inicjatywy mieszkańców gminy. Z inicjatywą przeprowadzenia tego rodzaju referendum może wystąpić jedynie grupa mieszkańców; jej minimalna liczebność została ustawowo określona na poziomie (co najmniej) piętnastu. Znamienne, iż ustawa nie przewiduje możliwości inicjowania referendum przez radę gminy, w trybie odwołania się – w tej istotnej dla gminy sprawie – do opinii ogółu uprawnionych mieszkańców – wyborców rady gminy⁴⁰.

Werbalizacja przepisów znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym nie przynosi jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o znaczeniu wyniku referendum gminnego (odnoszącego się szczegółowo do proponowanych zmian⁴¹) dla dalszych losów propozycji (wniosku) o dokonanie przekształceń gminy lub zmianę jej granic.

Można więc – nieco hipotetycznie – zastanawiać się, jakie znaczenie należy w tym zakresie przypisać ogólnym założeniom ustawy z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Można pytać o „promieniowanie” na postępowanie organów samorządu (rady gminy formułującej opinię) i administracji rządowej (wojewody, ministra właściwego ds. administracji publicznej), angażowanych

38 Zmiany granic gmin naruszające granice powiatów lub województw wymagają opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw.

39 Centralizacyjny pogłos ma też ustawowy tryb procedowania wniosku: rada gminy winna przedłożyć wniosek ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej za pośrednictwem wojewody. Inny wymóg formalny: powinnośc przedłożenia wniosku do 31 marca danego roku wydaje się skoordynowany z zasadą dokonywania zmian z terminem 1 stycznia (roku następnego), co ma uzasadnienie budżetowo organizacyjne (i nie budzi istotnych zastrzeżeń).

40 Inną, specyficzną limitacją, są określone w art. 4c ust. 3 zakazy przeprowadzania referendum w przypadkach estymowanego spadku dochodów podatkowych na mieszkańca (art. 4c ust. 3 pkt 1) bądź potencjalnego ulokowania się dotkniętej zmianami gminy poniżej poziomu najmniej zaludnionej gminy w Polsce (w roku poprzedzającym wydanie postulowanego rozporządzenia Rady Ministrów – art. 4c ust. 3 pkt 2). Charakterystyczne, że ustawodawca powierzył dokonanie wymaganych analiz (estymacji) wojewodzie (a więc organowi administracji rządowej). W obu wskazanych sytuacjach art. 4d znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym stanowi o niedopuszczalności wprowadzenia zmian.

41 Wynika to pośrednio z wymogu ujętego w art. 4c ust. 5 ustawy, a odnoszącego się do pytań będących przedmiotem referendum.

w proces opiniowania i końcowego „procedowania” wniosku o utworzenie gminy, dokonanie jej przekształceń lub przeprowadzenie zmiany dotychczasowych granic gminy, konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu (art. 4 Konstytucji) w systemowym powiązaniu z zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) oraz z ustawowym ujęciem gminy jako „samorządowej wspólnoty” jej mieszkańców.

Uwagi końcowe

Analiza unormowań znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku odnoszących się do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz dokonywania zmian ich granic, prowadzona zarówno z perspektywy nauki o samorządzie terytorialnym, jak i z perspektywy konstytucyjnej prowadzi do kilku spostrzeżeń, akcentujących ułomności regulacji ustawowej i jej niekoherencje tak wewnętrzne, jak i w relacji do unormowań konstytucyjnych.

Mimo że na „poziomie gmin” funkcjonują wyłącznie organy samorządowe, zaś ustawodawca proklamuje postrzeganie gmin jako „wspólnot samorządowych” mieszkańców (wraz z przypisanym gminie terytorium), to uprawnienia decyzyjne w przedmiocie tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia gmin oraz zmiany ich granic rezerwuje dla Rady Ministrów – ogólnopaństwowego (centralnego) organu państwowej władzy wykonawczej.

Formułując ustawowy wymóg „uzewnętrznienia” rozstrzygnięć Rady Ministrów w formie aktów o charakterze normatywnym i powszechnie obowiązującym, jakimi są rozporządzenia tego organu, nie dość konsekwentnie traktuje konstytucyjne uwarunkowania możliwości wydawania rozporządzeń. W szczególności ustawodawca zdaje się „zapominać” o wymogu istnienia ustawowych wytycznych co do treści wydawanych rozporządzeń i to w odniesieniu do fundamentalnych dla gmin regulacji odnoszących się do: a) utworzenia, b) połączenia, c) podzielenia, d) zniesienia gminy. Jedynie w odniesieniu do rozporządzeń o ustaleniu bądź zmianie granic gminy ustawa formułuje – wysoce ogólne – dyrektywy. Generuje to wątpliwość, czy „wytyczne te”, jednoznacznie powiązane (w art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) należy „ekstrapolować” na rozporządzenia w przedmiocie tworzenia, przekształcania oraz znoszenia gmin. Reguły wykładni językowej oraz systemowej nie dają ku temu wystarczających podstaw⁴².

42 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 63–66, 79–96, 313 i n.; J. Zaleśny, *Wykładnia prawa*, [hasło w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymański, Warszawa 2018, s. 1138–1142.

Niejasna pozostaje relacja między kryteriami kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego (więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe; zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki tego podziału) a ustawowymi wyznacznikami ustalania (przez Radę Ministrów) granic gmin i dokonywanie ich zmian⁴³.

Można pytać o ustrojową koherencję procesu decyzyjnego. Procesu, w ramach którego:

- a) inicjatywa zorganizowania się we „wspólnotę samorządową” mieszkańców musi w każdej sytuacji (także w warunkach ważnego referendum gminnego) uzyskać aprobatę rady gminy (którą mieszkańcy gminy wybrali i którą – w pewnych okolicznościach – mogą stosowną większością głosów przedterminowo odwołać);
- b) wniosek rady gminy o jej przekształcenie, zmianę charakteru (na gminę o statusie miasta) lub połączenie/podzielenie (a nawet: zniesienie) jest traktowany raczej jako „dopełnienie”, nie zaś – jako równorzędna alternatywa inicjatyw centralnych organów państwa (administracji rządowej);
- c) zarówno mieszkańcom (wypowiadającym się w referendum) jak i radzie gminy nie przypisano ustawowo „prawa skutecznego sprzeciwu” wobec inicjatyw „przekształceniowych” władz centralnych;
- d) niejasne są prawne konsekwencje wyników referendum gminnego dotyczącego istnienia gminy, jej przekształceń strukturalnych bądź zniesienia gminy, a także – zmiany granic;
- e) nieczytelne pozostaje *ratio legis* zastosowania formy rozporządzenia Rady Ministrów, tj. aktu normatywnego (o powszechnym zasięgu i obowiązku) dla rozstrzygnięć o jednostkowym i konkretnym (terytorialnym) wymiarze, jakimi są akty odnoszące się do tworzenia, przekształcania i znoszenia gmin oraz zmian ich granic.

Już samo to wyliczenie świadczy o skali utrzymujących się wątpliwości.

Bibliografia

- Andruszkiewicz R., *Kilka uwag o organizacji gminy zbiorowej w związku z wejściem w życie nowej ustawy samorządowej (artykuł dyskusyjny)*, „Samorząd” 1933, nr 33.
- Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, Lwów 1936.

43 Chodzi tu o posłużenie się w ustawie, czasowo wcześniejszej (z 1990 r.) zwrotami: „uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe” oraz „zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”, inkorporowanymi – jako klauzula generalna do tekstu art. 16 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Lwów 1928.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Buczkowski P., *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12.
- Chmielnicki P., „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiowania jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Czarny P., *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Czuma J., *Rząd a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1926 (lipiec).
- Dembiński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Grzybowska M., *Prawicowe koncepcje decentralizacji władzy publicznej i kształtowania samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej (1918–1926)*, [w:] *Mysł polityczna: od historii do współczesności. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Waldenbergowi*, red. B. Stoczewska, M. Jaskólski, Kraków 2000.
- Grzybowska M., *Wokół koncepcji samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Szkiece o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002.
- Grzybowski K., *Nowa konstytucja a samorząd*, „Przegląd Samorządowy” 1935, nr 3.
- Hausner R., *Wytczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji 1935 r.*, Warszawa 1936.
- Jaroszyński M., *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 14.
- Jaroszyński M., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1937, z. 1 i 2.
- Jaworski W.L., *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.
- Knosala E., *Podział zadań i kompetencji pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej*, Katowice 1992.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.
- Kroński A., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, „Samorząd Miejski” 1933, z. 11.
- Kumaniecki K., *Centralizm i decentralizacja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1922.
- Kumaniecki K., *Kilka uwag o urządzeniu administracji w Polsce*, „Rok Polski” 1919, nr 6.
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Fryderyka Zolla*, Kraków 1935.
- Osiecki Z., *Ustrój władz samorządowych w Polsce*, Lublin 1925.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. Z. Niewiadomski, A. Piekara, Warszawa 1992.

- Sarnecki P., *Od redaktora*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005.
- Sikorski R., *Samorząd miejski w Polsce i jego najbliższe zadania i cele*, „Samorząd Miejski” 1921, t. I.
- Wakar W., *Z teorii samorządu*, „Gmina” 1929, nr 18–19.
- Wereszczyński A., *Nowe państwo*, Lwów 1934.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zalesny J., *Wykładnia prawa*, [hasło w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. RP z 1921 r., nr 44, poz. 267).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78 poz. 483).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191).

Inne

- Materiały VII Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich (Sprawozdanie Sekretariatu Zjazdu), „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 3.