DAWID CZESYK

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

W KSZTAŁTOWANIU PODZIAŁU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA



Partycypacja społeczna
w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
ROZPRAWY I STUDIA T. (MCDVI) 1332

Dawid Czesyk

Partycypacja społeczna w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa

Szczecin 2024

Rada Wydawnicza
Barbara Braid, Anna Cedro, Urszula Chęcińska, Rafał Klóska
Maciej Kowalewski, Ewa Mazur-Wierzbicka, Jarosław Nadobnik
Grzegorz Wejman, Renata Ziemińska, Magdalena Zioło
Andrzej Skrendo – przewodniczący Rady Wydawniczej
Elżbieta Zarzycka – dyrektor Wydawnictwa Naukowego

Recenzent
prof. dr hab. Lidia Zacharko

Redakcja językowa
Natalia Jóźwiak

Skład
Mariusz Szewczyk

Korekta
Paulina Iwan

Projekt okładki
Raraku.pl

Dawid Czesyk ORCID 0000-0002-0164-9296



Wersja elektroniczna publikacji dostępna na licencji CC BY-SA 4.0
po 12 miesiącach od daty wprowadzenia do obrotu

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2024

DOI 10.18276/978-83-7972-817-6
ISBN 978-83-7972-817-6 (online)
ISBN 978-83-7972-816-9 (print)
ISSN 0860-2751

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO
Wydanie I | Ark. wyd. 29,5 | Ark. druk. 30 | Format 170/240

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów 9

Wprowadzenie 11

Rozdział I. Ogólna charakterystyka podziału terytorialnego państwa 27

Uwagi wstępne 27
1. Pojęcie i cechy podziału terytorialnego państwa oraz cele jego tworzenia 27
2. Czynniki wpływające na kształt podziału terytorialnego państwa 35
3. Klasyfikacja podziału terytorialnego państwa 45
4. Geneza i ewolucja podziału terytorialnego w Polsce w latach 1944–1997 51
   4.1. Uwagi ogólne 51
   4.2. Podział terytorialny w latach 1944–1950 52
   4.3. Podział terytorialny w latach 1950–1957 54
   4.4. Podział terytorialny w latach 1957–1975 58
   4.5. Podział terytorialny w latach 1975–1997 59
5. Podział terytorialny państwa po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku 68
   5.1. Przesłanki wprowadzenia konstytucyjnych gwarancji podziału terytorialnego państwa 68
   5.2. Konstytucyjne zasady kształtowania podziału terytorialnego państwa 78
   5.3. Aktualny kształt podziału terytorialnego państwa 98

Wnioski 108

Rozdział II. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek samorządu terytorialnego 113

Uwagi wstępne 113
1. Ewolucja rozwiązań prawnych samorządowych ustaw ustrojowych regulujących dokonywanie zmian w podziale terytorialnym państwa 115
2. Inicjatywa tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz właściwość organów w tych sprawach 118
3. Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego z inicjatywy Rady Ministrów 122

4. Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego 164
5. Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców 177
Wnioski 205

Rozdział III. Charakterystyka prawna konsultacji z mieszkańcami 207

Uwagi wstępne 207
1. Pojęcie, klasyfikacja, charakter prawny i znaczenie konsultacji 211
2. Formy i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami 220
3. Zakres przedmiotowy konsultacji z mieszkańcami 246
4. Zakres podmiotowy konsultacji z mieszkańcami 254
5. Wpływ konsultacji społecznych na rozstrzygnięcia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego 267
Wnioski 270

Rozdział IV. Udział Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w procesie tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego 273

Uwagi wstępne 273
1. Pozycja prawna pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego 274
   1.1. Uwagi ogólne 274
   1.2. Procedura wyznaczania pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego 275
   1.3. Funkcje i zadania pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego 280
2. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego 286
   2.1. Podstawy prawne wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego 286
   2.2. Zakres przedmiotowy rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego 289
   2.3. Procedura stanowienia rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego 295
   2.4. Kontrola legalności rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego 301

2.5. Rozporządzenie w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa jako źródło prawa powszechnie obowiązującego 306
Wnioski 310

Rozdział V. Skutki prawne tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego 313

Uwagi wstępne 313
1. Wygaszenie mandatów radnych oraz mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 314
2. Rozwiązanie organów jednostki samorządu terytorialnego 321
3. Pozycja prawna osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego 323
3.1. Tryb wyznaczania osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego 323
3.2. Zakres kompetencji osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego 325
3.3. Okres pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego 327
4. Ukonstytuowanie nowych organów jednostki samorządu terytorialnego 330
5. Wpływ zmiany podziału terytorialnego państwa na stosunki pracy pracowników samorządowych 335
6. Pozostałe skutki prawne utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostki samorządu terytorialnego 339
Wnioski 353

Rozdział VI. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy 357

Uwagi wstępne 357
1. Pojęcie i charakter prawny jednostki pomocniczej gminy 358
2. Tworzenie jednostek pomocniczych gminy 363
2.1. Ewolucja rozwiązań prawnych regulujących tworzenie jednostek pomocniczych w gminie 363
2.2. Procedura tworzenia jednostek pomocniczych gminy z inicjatywy organów gminy 366
2.3. Procedura tworzenia jednostek pomocniczych gminy na wniosek mieszkańców 382
3. Łączenie, podział oraz znoszenie jednostek pomocniczych gminy 385
Wnioski 393

Zakończenie 397

Wykaz cytowanej literatury przedmiotu 415
Wykaz cytowanych aktów prawnych 433
Wykaz cytowanych orzeczeń sądowych 459
Wykaz cytowanych rozstrzygnięć nadzorczych 465
Wykaz pozostałych źródeł 467

Spis wykresów 473

Summary
Social participation in shaping the territorial division of the state 475

Streszczenie
Partycypacja społeczna w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa 477

Wykaz stosowanych skrótów

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
EKSL	Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy
k.w.	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OSR	ocena skutków regulacji
PKW	Państwowa Komisja Wyborcza
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.d.i.p.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej
u.d.j.s.t.	ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
u.p.o.l.	ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
u.p.s.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych
u.p.t.p.	ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa
u.r.l.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wprowadzenie

Podział terytorialny państwa stanowi zagadnienie zarówno prawne, jak i faktyczne. W znaczeniu semantycznym „podział terytorialny" oznacza wyodrębnienie, podział terytorium na określone części dokonane dla konkretnych celów. Podział ten jako instytucja prawa publicznego oznacza natomiast dokonanie podziału terytorium państwa na poszczególne części w celu umożliwienia efektywnej realizacji zadań publicznych. Poszczególnymi częściami terytorium są jednostki tego podziału, w których żyją mieszkańcy, pracują, kształcą się, utożsamiają z nim, wspomagają, uczestniczą w sprawowaniu władzy. To część obszaru terytorialnego państwa, która jest najbliższa mieszkańcom i ich sprawom.

Podział terytorialny państwa jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na kształt oraz organizację administracji publicznej. Delimitacja granic terytorialnych państwa wywiera również wymierny wpływ na komfort życia mieszkańców. Podział terytorialny państwa to przede wszystkim podział zasadniczy, lecz także pomocniczy oraz podział dokonany do celów specjalnych. Z punktu widzenia niniejszej publikacji najważniejsze znaczenie mają dwa pierwsze podziały. Zgodnie z uregulowaniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[1] ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizację w tym przypadku należy przede wszystkim rozumieć jako przekazanie części władzy publicznej samorządowi terytorialnemu, który tę władzę wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Biorąc pod uwagę znajomość potrzeb i problemów lokalnych wspólnot samorządowych, jaką odznaczają się władze samorządowe, decentralizacja umożliwia skuteczniejszą realizację zadań publicznych. Tym samym główną zasadą przy wykonywaniu powinności organów władzy publicznej

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

jest skuteczność. Inną zasadą, którą kieruje się samorząd, jest zasada proporcjonalności. Zadania publiczne powierzone samorządowi terytorialnemu powinny być adekwatne do możliwości ich zrealizowania przez władze lokalne (i regionalne). W ujęciu pozytywnym jednostki samorządu terytorialnego wykonują wszystkie te zadania publiczne, które nie wymagają pomocy innych organów. Ingerencja państwa następuje dopiero tam, gdzie samorząd nie jest w stanie działać skutecznie. Potwierdza to istotne znaczenie podziału terytorialnego w państwie. Często prawidłowo ustalone granice zarówno zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jak i podziału pomocniczego umożliwiają efektywne realizowanie zadań publicznych, bez ingerencji władzy państwowej. Ustrojodawca nie determinuje kształtu zasadniczego podziału terytorialnego państwa (wskazuje jedynie kryteria, na podstawie których podział ten powinien zostać ukształtowany przez ustawodawcę) ani struktury samorządu terytorialnego. Przesądza jedynie, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina oraz że poza gminą inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. W pozostałym zakresie kompetencje do określania kształtu i granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa przekazane zostały ustawodawcy. Należy jednak zauważyć, że ustrojodawca nie pozostawił pełnej swobody określania zasadniczego podziału terytorialnego. Określił wytyczne, jakimi ustawodawca obowiązany jest kierować się przy kształtowaniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Podział ten powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, a także zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Wspólnota terytorialna stanowi konstytucyjną wartość. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwraca uwagę, że aktualne rozwiązania prawne dotyczące kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału uniemożliwiają sprawowanie realnej ochrony wartości wynikających z Konstytucji RP.

W ciągu wielu lat zasadniczy terytorialny podział państwa w Polsce ulegał przeobrażeniom. Zmiany dotyczyły zarówno ustroju samorządu terytorialnego, jak i zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz granic jednostek tego podziału. W monografii badaniu poddano podział terytorialny państwa począwszy od lat 40. XX w. do zmian, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku. Przyczyny dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa były zróżnicowane i uzależnione od ustroju panującego w danym okresie. Do czynników kształtujących podział terytorialny

zaliczają się w szczególności więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe łączące mieszkańców zamieszkujących określone terytorium oraz uwarunkowania historyczne, geograficzne czy infrastrukturalne. Biorąc pod uwagę, że zarówno struktura podziału terytorialnego państwa i kształt granic jednostek tego podziału, jak i struktura samorządu terytorialnego dotyczą członków wspólnot samorządowych, należy postawić pytanie, czy i jaki wpływ mają oni na jego kształt. Czy zainteresowani członkowie wspólnot samorządowych mają zapewniony udział w procesie dokonywania podziału terytorialnego państwa i ustalania granic jednostek tego podziału? Czy udział ten nie jest tylko iluzoryczny?

W niniejszej publikacji dokonuję kompleksowej oceny rozwiązań prawnych regulujących partycypację społeczną w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa. Problematyka ta została uregulowana w kilku aktach prawnych i wymaga analizy postanowień Konstytucji RP oraz przepisów rangi ustawowej i rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Ustawodawca ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa[2] przesądził o trójstopniowym podziale zasadniczym państwa i z dniem 1 stycznia 1999 roku utworzył 16 województw, w załączniku do ww. ustawy zaś określono gminy wchodzące w ich skład. Postanowienia ustawy o samorządzie gminnym[3] oraz ustawy o samorządzie powiatowym[4], a także przywołanej ustawy u.p.t.p. ustalają procedurę zmiany granic jednostek tego podziału.

Rada Ministrów na podstawie kompetencji ustrojowej prowadzenia polityki wewnętrznej państwa posiada nadane ustawą upoważnienie do wydania rozporządzenia w zakresie kształtowania podziału terytorialnego państwa. Przedmiotowe rozporządzenie może zostać wydane zarówno z urzędu, jak i na wniosek zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca wprowadził regulacje stwarzające potencjalną zachętę dla jednostek samorządu terytorialnego do łączenia się z własnej inicjatywy w większe jednostki. Czy zaproponowane rozwiązania prawne stanowią jednak faktyczny impuls do wszczynania postępowania w sprawie łączenia jednostek samorządu terytorialnego?

---

[2] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.), dalej u.p.t.p.

[3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

[4] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

Uregulowana przepisami prawa procedura przed wydaniem przez organ administracji rządowej rozporządzenia wymaga zajęcia przez mieszkańców stanowiska w zakresie proponowanych zmian granic jednostki samorządu terytorialnego, utworzenia nowej jednostki, połączenia, podziału albo zniesienia. Mieszkańcy zajmują stanowisko w ramach przeprowadzanych z nimi konsultacji społecznych albo referendum lokalnego. Partycypacja społeczna, wyrażająca wolę mieszkańców, a więc podmiotów najbardziej zainteresowanych kształtem zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowi wyraz demokratycznego państwa prawnego. Przeprowadzanie konsultacji nie może więc przybierać formy iluzorycznej, a ma zapewniać rzeczywisty udział mieszkańców w tym postępowaniu. Wyniki zarówno konsultacji społecznych, jak i referendum lokalnego nie są wiążące dla organu decydującego o kształcie granic jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w ramach procedury tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego opinie w sprawach proponowanych zmian wydają organy stanowiące zainteresowanych jednostek, a także wojewodowie właściwi dla jednostek objętych związanymi z tym zmianami granic. W przypadku podziału pomocniczego, który jest dokonywany w ramach jednostki stopnia podstawowego, konsultowaniu podlegają dwie kwestie – pierwsza dotyczy utworzenia jednostki podziału pomocniczego, druga natomiast treści jej statutu.

Potrzeba omówienia i oceny rozwiązań prawnych regulujących partycypację społeczną w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa wynika z braku w literaturze przedmiotu kompleksowej pozycji poświęconej kształtowaniu granic jednostek samorządu terytorialnego po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, obejmującej zarówno problematykę zasadniczego, jak i pomocniczego podziału terytorialnego państwa, jednocześnie uwzględniającej wyniki badań dotyczących udziału mieszkańców w procedurze tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek oraz ustalania ich granic. Wyznaczony cel monografii zdeterminował wybór kilku różnych metod badawczych. Badania przeprowadzono, stosując przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną[5], właściwą dla dyscypliny nauki prawne, polegającą na analizie

[5] Metoda ta inaczej określana jest jako metoda dogmatyczno-egzegetyczna, metoda dogmatyczno-analityczna, metoda dogmatyczno-indukcyjna, metoda prawno-analityczna, metoda egzegezy. Na ten temat zob. np. T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, w: H. Izdebski, A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników.*

normatywnej przepisów, zarówno rangi ustawowej, jak i prawa miejscowego, regulujących partycypację społeczną w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa. Na poziomie normatywnym oceniono obowiązującą regulację prawną partycypacji społecznej w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa, a także przedstawiono wnioski *de lege ferenda*. Skonfrontowano treść normatywną przepisów z poglądami doktryny, orzecznictwa sądowego i rozstrzygnięć organów nadzoru. Przedstawiono poglądy doktryny prawa konstytucyjnego, administracyjnego, samorządowego, finansowego, ale także innych dyscyplin naukowych, jak politologia, filozofia, ekonomia i socjologia. Istotną część monografii stanowi analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego posiadającego kompetencję do badania zgodności wydawanych przez centralne organy państwowe przepisów prawa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, a także orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, orzekając w sprawach skarg m.in. na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Komplementarnie wykorzystano również metodę historyczno-prawną w celu ukazania ewolucji przyjmowanych przez prawodawcę rozwiązań prawnych odnoszących się do problematyki badawczej[6], w szczególności podziału terytorialnego państwa w latach 1945–1997. Ustalenia w tym zakresie stały się punktem wyjścia dla dokonania charakterystyki prawnej aktualnego podziału terytorialnego państwa i badań na temat form i znaczenia partycypacji społecznej w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa.

W monografii analizowano rozwiązania prawne przyjmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2021 w ponad 300 aktach prawa miejscowego ustalających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji

---

Teoria i praktyka, Warszawa 2022, s. 113 i n.; L. Staniszewska, *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022, s. 25; D. Van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2018, nr 3, s. 13; P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2001, nr 1, s. 23 i n.

[6] Na temat istoty i znaczenia tej metody badawczej m.in. H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, w: A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa: materiały sympozjum, Warszawa 28–29.IV.1971 r.*, Wrocław 1973, s. 15.

z mieszkańcami (175 uchwał rad gmin, 30 uchwał rad powiatów, 4 uchwały sejmików województw) oraz podejmowanych w sprawach dotyczących jednostek pomocniczych gminy (98 uchwał rad gmin). Badając praktyczne znaczenie udziału członków wspólnot samorządowych w procedurze tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek oraz ustalania ich granic, analizowano wpływ zajmowanych przez nich stanowisk odzwierciedlających wyniki konsultacji społecznych na treść rozstrzygnięć organów administracji publicznej wydawanych w sprawach podziału terytorialnego państwa. Analizą objęto również pozyskane w trybie procedury dostępu do informacji publicznej[7] opinie i stanowiska wojewodów w sprawach dotyczących proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa. Na tej podstawie sformułowano ocenę praktyki stanowienia i stosowania prawa regulującego udział członków wspólnot samorządowych w procedurze tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek oraz ustalania ich granic.

Głównym celem monografii jest kompleksowa ocena rozwiązań prawnych regulujących udział mieszkańców w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa oraz ocena efektywności tego udziału w praktyce kształtowania podziału terytorialnego państwa.

Monografia składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów i zakończenia. Uzupełniają ją wykazy wykorzystanych źródeł: literatury przedmiotu, aktów prawnych, orzecznictwa, rozstrzygnięć organów nadzoru i pozostałych materiałów, na podstawie których były prowadzone prace badawcze, a także wykaz stosowanych skrótów i zamieszczonych wykresów.

We wprowadzeniu sformułowano cel opracowania, uzasadniono wybór tematu i sprecyzowano przedmiot monografii, omówiono zastosowane metody badawcze, dokonano podstawowych ustaleń terminologicznych, a także omówiono strukturę monografii i wskazano przyjęty w niej stan prawny.

Przedmiotem badań i przedstawionych wyników jest partycypacja społeczna w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa. Antycypując późniejsze ustalenia, należy w tym miejscu wyjaśnić pojęcie partycypacji (od łac. *particeps* 'biorący udział') i zidentyfikować jej podstawowe formy. Partycypacja

[7] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm.).

publiczna oznacza zaangażowanie jednostek w działanie organów i jednostek publicznych[8]. Jest ściśle związana z pojęciem demokracji, z której wynika prawo i wolność udziału w sprawowaniu władzy[9]. Tym samym partycypacja polega na osobistym oraz aktywnym udziale obywateli w procesie podejmowania decyzji[10]. Stanowi prawo do udziału w procesie podejmowania decyzji przez właściwe organy, natomiast nie stanowi prawa do podejmowania rozstrzygnięć za te organy[11].

Partycypacja społeczna (określana inaczej jako partycypacja obywatelska) sprowadza się do wzajemnego organizowania się ludzi dla zrealizowania określonych celów, w tym również zaspokojenia własnych potrzeb. Pojęciem tym określa się również przyłączanie się ludzi do organizacji w proces realizacji zadań publicznych[12]. Jej celem jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb ludności, a z punktu widzenia organów administracji publicznej – uzyskanie społecznej aprobaty dla podejmowanych działań[13]. Jest wyrazem polityki, sposobu sprawowania władzy publicznej[14].

---

[8] K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 19.

[9] I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 23.

[10] G. Stratori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 148. Tak również: D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne" 2012, nr 12, s. 16; H. Gawroński, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie" 2010, nr 1, s. 25; E. Gulińska, B. Składanek, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2017, nr 1, s. 31.

[11] R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 164.

[12] D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2, s. 9.

[13] Jak wyżej. Tak również: P. Romaniuk, *Istota partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym elementem zarządzania i budowy zaufania do instytucji publicznych*, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 342; E. Gulińska, B. Składanek, *Budżet partycypacyjny...*, s. 31; E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et LEX" 2018, nr 3, s. 17.

[14] I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja*..., s. 25.

W związku z powyższym uważa się ją za narzędzie zarządzania publicznego, które jest wykorzystywane w różnych sferach życia zbiorowego[15].

W piśmiennictwie wskazuje się, że partycypacja społeczna wywodzi się z demokracji deliberatywnej[16]. Partycypacja deliberatywna umożliwia obywatelom aktywne uczestnictwo w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy publicznej. W jej ramach mieszkańcy mają możliwość uczestnictwa w dyskusji oraz przedstawiania swoich interesów umożliwiających prowadzenie dialogu w celu wypracowania konsensusu. „Deliberacja polega na ustaleniu i generowaniu preferencji oraz potrzeb obywateli, a taki jest cel działań organów władzy publicznej"[17]. Deliberacja to proces dynamiczny, którego uczestnicy nie dążą do osiągnięcia kompromisu w drodze prowadzonych negocjacji, lecz do konsensusu, a także ustalenia ewentualnych obszarów niezgody, które w przyszłości mogłyby zostać zniwelowane[18].

W dyskursie naukowym wyróżnia się trzy rodzaje partycypacji społecznej: informowanie, konsultacje oraz współdecydowanie[19]. Toby D. Wall oraz Joseph A. Lischeron wyróżnili trzy składowe elementy partycypacji: wymianę informacji, interakcje oraz wywieranie wpływu[20]. Inni autorzy wyróżniają partycypację bierną oraz czynną. Partycypacja bierna to prawo do informacji, składania skarg i zażaleń, wyrażania opinii, doradzania. Partycypacja czynna natomiast obejmuje prawo do wyrażania sprzeciwu lub zgody, jak również wspólnego lub wyłącznego rozstrzygania[21].

---

[15] Por. J.H. Szlachetko, M. Grabowska, Ł. Pancewicz, w: J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017, s. 79; W. Kucharski, *Konsultacje społeczne – forma współpracy organizacji pozarządowych z samorządem województwa na przykładzie Małopolski*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 11, s. 96; K. Ostaszewski, *Partycypacja...*, s. 18 i cytowania tam literatura.

[16] K. Ostaszewski, *Partycypacja...*, s. 22; A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 12, s. 92.

[17] A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 91.

[18] J. Reykowski, *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, Warszawa 2007, s. 14.

[19] W. Kucharski, *Konsultacje społeczne...*, s. 96.

[20] T. Kaczmarek, *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 62 i cytowana tam literatura.

[21] Tamże.

Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Europejska Karta Samorządu Lokalnego[22] stanowi, że jedną z naczelnych zasad ustrojowych państw demokratycznych jest prawo obywateli do zarządzania sprawami publicznymi. Upodmiotowieniem społeczeństwa jest natomiast przyznanie społecznościom lokalnym praw do regulowania i zarządzania na ich odpowiedzialność i w interesie mieszkańców danej społeczności zasadniczą częścią spraw publicznych[23].

Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i literaturze przedmiotu podnosi się, że partycypacja społeczna, stanowiąca przejaw zasady społeczeństwa obywatelskiego wynikającej z art. 12 Konstytucji RP, posiada umocowanie w zasadzie pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji RP[24]. Z punktu widzenia ustrojowych podstaw partycypacji społecznej, oprócz art. 12 Konstytucji RP, zwraca się uwagę na art. 59 Konstytucji RP, który przyznaje obywatelom wolność zrzeszania się w związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe i inne formy organizacyjne działalności obywateli[25].

Wśród przedstawicieli nauk politycznych panuje przekonanie, że zwiększenie zaangażowania obywateli w procesie sprawowania władzy publicznej oraz rozwiązywania problemów dotyczących społeczeństwa zwiększa skuteczność działania instytucji przedstawicielskich[26]. Zwiększenie partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy spowodowało wzrost znaczenia i kształtowania form udziału obywateli w życiu publicznym. Tak rozumiana partycypacja społeczna stanowi wyraz idei społeczeństwa obywatelskiego[27]. „Partycypacja obywateli wspomaga, uzupełnia,

---

[22] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).

[23] E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 1–2, s. 103.

[24] Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, LEX nr 167966; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1117/05, LEX nr 889825. Tak również: A. Gross, *Zasady konsultacji społecznych w prawie administracyjnym*, w: Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady*..., s. 220; P. Romaniuk, *Istota partycypacji*..., s. 342. Por. I. Kuc, *Subsydiarność jako podstawa realizacji zadań publicznych w ramach partycypacji społeczeństwa w samorządzie terytorialnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 373.

[25] K. Ostaszewski, *Partycypacja*..., s. 11.

[26] R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995, s. 133.

[27] T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 84.

a czasami zastępuje działanie administracji publicznej, zwiększając skuteczność jej funkcjonowania. (...) Wymaga zachęty i wsparcia ze strony władz i administracji[28]". Zdaniem Johna Keane'a społeczeństwo obywatelskie stanowi „skupiska instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie pozapaństwowej aktywności (...)"[29]. Alexisis de Tocqueville stwierdził, że „demokratyczny rząd jest silniejszy, nie słabszy, kiedy jest otoczony przez aktywne społeczeństwo obywatelskie"[30]. Społeczeństwo obywatelskie stanowi zatem cel, do którego winny dążyć wszystkie współczesne państwa demokratyczne[31]. W literaturze przedmiotu przywoływane są dwa modele partycypacji społecznej w ramach demokracji lokalnych: model samorządności uczestniczącej oraz samorządności bez partycypacji. Pierwszy z nich zakłada aktywną postawę mieszkańców danej społeczności, która jest inicjowana przez działania władz lokalnych. Model samorządności bez partycypacji przejawia się z kolei poprzez aktywizującą postawę władz samorządowych, jednak bez aktywnego udziału mieszkańców społeczności lokalnej[32]. Stąd rozwój demokratycznego państwa prawnego zakłada również pogłębianie demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej oraz modelu społeczeństwa obywatelskiego[33].

W dyskursie naukowym zwraca się uwagę na niewielki udział społeczeństwa w Polsce w procesie sprawowania kontroli nad funkcjonowaniem administracji publicznej,

---

[28] M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 7. Por. R. Legutko, *Problemy demokratycznej partycypacji*, w: J. Miklaszewska (red.), *Polityka i świat wartości. Uczestnictwo obywateli w życiu społeczno-politycznym*, Kraków 1998, s. 35. Zob. także P. Swianiewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 36. Autor wymienił cztery pozytywne aspekty udziału społeczeństwa w sprawach publicznych: stanowi edukację obywatelską, zwiększa kontrolę obywateli nad władzą, identyfikuje społeczność lokalną, a także stwarza okazje do wymiany argumentów między uczestnikami.

[29] M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje...*, s. 6 oraz cytowana literatura.

[30] A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 87.

[31] J. Kawala, *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 9, s. 5.

[32] K. Bondyra, *Wieś a miasto – zróżnicowane wzory samoorganizacji społecznej w opinii wielkopolskich włodarzy samorządowych*, w: T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007, s. 263–264.

[33] I. Niżnik-Dobosz, *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 48.

jak również ograniczoną współpracę z przedstawicielami władz lokalnych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest głębokie przekonanie obywateli, że podejmowane przez nich działania nie wywierają wpływu na decyzje podejmowane przez organy władzy. Ponadto mają oni poczucie niewiedzy związanej z tą sferą działań politycznych, nie są też zmobilizowani do zaangażowania się w nią[34]. Powodem jest także niski stopień obywatelskiego uczestnictwa, który jest tłumaczony uwarunkowaniami zewnętrznymi jako pochodnymi ogólnej sytuacji w państwie. Zdecydowanie przeważają tutaj takie czynniki, jak: brak czasu, brak poczucia wpływu na zmianę, niechęć do elit rządzących, poczucie spełnienia obowiązków obywatelskich w czasach PRL[35]. W piśmiennictwie przedstawiając metody zwiększenia aktywności obywateli w udziale w sprawowaniu władzy publicznej, podniesiono, że „warunkiem zwiększenia zakresu aktywności obywatelskiej na poziomie lokalnym jest większa sprawność władz lokalnych w sferze zaspokajania potrzeb komunalnych"[36]. Wywiedziono także, że przewidziane w polskim porządku prawnym różne formy partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej są wyrazem realizacji koncepcji „otwartego rządu" wynikającej z Konwencji Rady Europy z dnia 18 czerwca 2009 roku o dostępie do dokumentów urzędowych[37].

Pierwszy rozdział poświęcony został zagadnieniu podziału terytorialnego, które ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia problematyki badawczej wyznaczonej w tytule monografii. Wobec braku definicji legalnej pojęcia podział terytorialny dokonano w tym zakresie ustaleń na gruncie języka polskiego oraz wyjaśnienia znaczenia poszczególnych wyrażeń. Opisano instytucję podziału terytorialnego, wskazując jej cechy charakterystyczne, cele i uzasadnienie, odwołując się do poglądów wyrażanych przede

---

[34] R.A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 160–170. Por. D. Brodacki, *Działania ustawodawcy polskiego na rzecz zwiększania zaangażowania obywateli w wykonywanie zadań publicznych i krzewienia idei samorządności na stopniu gminy. Ciągle dojrzewająca demokracja czy konieczna potrzeba umocnienia i redefinicji prawnej pozycji podmiotów obywatelskich?*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 9, s. 110–111; K.W. Frieske, *Polowanie na jednorożca: demokratyczna administracja publiczna?*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2, s. 8.

[35] Z. Kinowska, A. Radiukiewicz, *Dwa obrazy aktywności obywatelskiej – perspektywa władz samorządowych i perspektywa mieszkańców*, w: J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*, Warszawa 2006, s. 301–319.

[36] K. Bondyra, *Wieś...*, s. 264–265.

[37] B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu"*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, z. 4, s. 18–32.

wszystkim w doktrynie prawa administracyjnego. Na tym tle dokonano klasyfikacji podziału terytorialnego państwa w ramach trzech kategorii: zasadniczego podziału terytorialnego państwa, pomocniczego podziału terytorialnego oraz podziału do celów specjalnych. Każda z wyróżnionych kategorii ma określone uwarunkowania i cele, którym służy. Dokonano ich charakterystyki, przedstawiając równocześnie czynniki kształtowania poszczególnych kategorii podziału terytorialnego. W związku z tym, że podział terytorialny na przestrzeni lat, a w szczególności po II wojnie światowej ulegał licznym przeobrażeniom, co wynika przede wszystkim ze zmian ustrojowych, w monografii przedstawiona została ewolucja i kształt zasadniczego podziału terytorialnego w okresie od 1945 roku do 1 stycznia 2023 roku. Omówiono przesłanki wpływające na kształt podziału terytorialnego państwa oraz scharakteryzowano podział terytorialny państwa wprowadzony po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku na podstawie aktualnie obowiązujących zasad ustrojowych.

Przedmiotem badań ukazanych w rozdziale drugim jest zasadniczy podział terytorialny państwa. Omówiono przesłanki, zasady i tryb tworzenia, podziału, łączenia i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego. Scharakteryzowano pozycję prawną organu mającego kompetencję w zakresie kształtowania podziału terytorialnego, a także procedurę dokonywania w nim zmian, począwszy od wystąpienia z ich inicjatywą aż do etapu ich wejścia w życie. Przedstawiono procedurę z wyróżnieniem organów inicjujących postępowanie, co z punktu widzenia ustawodawcy miało znaczenie przy określaniu właściwego trybu postępowania. Szczegółowe ustalenia poczynione w tym rozdziale umożliwiły sformułowanie wniosku, że niezależnie od podmiotu inicjującego postępowanie ustawodawca zapewnił bezpośredni udział mieszkańcom w procedurze kształtowania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian. Ustalono charakter prawny oraz skutki wywołane przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami dla kształtowania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian. Zbadano relacje pomiędzy instytucjami konsultacji z mieszkańcami i referendum lokalnego oraz wywołanymi przez nie skutkami w procedurze ustanawiania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian. Zakres przyznanych uprawnień jest jednak zróżnicowany, jeżeli weźmie się pod uwagę stopień (kategorię) samorządu terytorialnego, którego dotyczy zmiana. Ustalono formy (konsultacje społeczne, referendum lokalne) i charakter prawny udziału mieszkańców w procedurze ustanawiania podziału terytorialnego

państwa i dokonywania w nim zmian oraz zidentyfikowano najważniejsze tendencje w praktyce jego kształtowania.

W kolejnym rozdziale szczegółowo scharakteryzowano instytucję konsultacji z mieszkańcami będących formą partycypacji społecznej w procedurze kształtowania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian, która w dotychczasowej praktyce ma dominujące znaczenie. Ustalono i wyjaśniono znaczenie poszczególnych wyrażeń składowych pojęcia konsultacji społecznych. Odwołując się do poglądów wyrażanych w doktrynie prawa administracyjnego, socjologii, politologii i filozofii zdefiniowano pojęcie konsultacji oraz dokonano klasyfikacji form konsultacji społecznych na podstawie zróżnicowanych kryteriów. Na tym tle omówiono formy i tryb przeprowadzania oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy konsultacji z mieszkańcami. Na potrzeby badań prowadzonych w trzecim rozdziale przeprowadzono analizę orzecznictwa sądów administracyjnych oraz organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczącego stosowania przez samorząd terytorialny prawa w zakresie konsultacji społecznych. Wyprowadzając wnioski z tej części badań, ustalono związek pomiędzy niewiążącym charakterem konsultacji z mieszkańcami a stanowiskiem organów decydujących o kształcie granic jednostek samorządu terytorialnego.

W rozdziale czwartym monografii przedmiotem badań jest udział Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w procesie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonywania zmiany ich granic. Wydawane przez Radę Ministrów rozporządzenie w wymienionych sprawach jest aktem szczególnego rodzaju zarówno ze względu na zakres przedmiotowy, skutki prawne wywierane w różnych sferach życia codziennego, jak i szczególny tryb jego stanowienia oraz przedmiot nadzoru z punktu widzenia legalności. W tej części scharakteryzowano rozporządzenie wykonawcze do ustawy, a następnie zidentyfikowano cechy charakterystyczne rozporządzenia wydawanego przez Radę Ministrów w sprawach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonywania zmiany ich granic. Przedstawione zostały zasady kontroli legalności rozporządzeń, które mimo że mają charakter rozporządzeń wykonawczych do ustawy, to nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Kontrola ich legalności sprowadza się do badania przeprowadzenia procedury określonej przepisami rangi ustawy. Wyjaśniona została kwestia związania organu administracji rządowej wynikami przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami i referendum lokalnego.

W rozdziale piątym zidentyfikowano, a następnie omówiono skutki prawne wywołane utworzeniem, połączeniem, podziałem lub zniesieniem jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonaniem zmiany ich granic. Z punktu widzenia przepisów prawa samorządu terytorialnego najistotniejsze skutki prawne wiążą się z działalnością organów jednostek samorządu, których właściwość ulega zmianie w wyniku przeprowadzania zmian granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Niekiedy w przypadku połączenia lub zniesienia jednostek ich organy przestaną istnieć. Omawiane w monografii procedury mogą oddziaływać zarówno na sytuację organów stanowiących (np. konieczne może być wygaszenie mandatów radnych, przeprowadzenie wyborów), jak i organów wykonawczych. Uzasadnia to zbadanie instytucji wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów pełnomocnika, który pełni funkcję organów do czasu przeprowadzenia wyborów do organów nowych jednostek. Ponadto w rozdziale omówiono zasady przeprowadzania wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku dokonanych zmian w podziale terytorialnym państwa. W sytuacji zniesienia jednostki samorządu terytorialnego skutki w tym zakresie dotkną pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych gminy, powiatu czy województwa. Przedstawiono także cywilnoprawne i finansowoprawne skutki utworzenia, podziału, połączenia i zniesienia jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonania zmiany ich granic.

W rozdziale szóstym omówiono zasady dokonywania pomocniczego podziału terytorialnego państwa, który dotyczy *de facto* jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego. Przedstawiono uregulowania prawne dotyczące zasad i trybu tworzenia jednostek pomocniczych przez organy stanowiące gmin z ich inicjatywy oraz na wniosek mieszkańców bezpośrednio zainteresowanych ich powstaniem. Zidentyfikowano i omówiono formy udziału mieszkańców w tworzeniu jednostek pomocniczych oraz ustalaniu ich ustroju. Ustalono, że ustawodawca zapewnił mieszkańcom aktywny udział w procedurze tworzenia jednostek podziału pomocniczego, przyznając im uprawnienie do zainicjowania wszczęcia tej procedury, ewentualnie zobowiązując do obligatoryjnego przeprowadzenia z nimi konsultacji w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych oraz zobowiązując do skonsultowania z nimi treści statutu nadawanego jednostce pomocniczej.

Poszczególne rozdziały monografii zostały zbudowane według analogicznego schematu, tj. zawierają wyodrębnione uwagi wstępne oraz wnioski podsumowujące

rozważania ujęte w danym rozdziale. W zakończeniu przedstawiono konkluzje wynikające z przeprowadzonych badań oraz udzielono odpowiedzi na postawione we wprowadzeniu pytania badawcze. Sformułowano wniosek o pozytywnej weryfikacji hipotezy badawczej, zgodnie z którą zapewnienie przez prawodawcę prawa do udziału mieszkańców w procesie kształtowania podziału terytorialnego państwa nie determinuje treści rozstrzygnięcia Rady Ministrów w sprawach zmian podziału terytorialnego państwa.

W publikacji przyjęto stan prawny na dzień 31 stycznia 2024 roku.

ROZDZIAŁ I

Ogólna charakterystyka podziału terytorialnego państwa

Uwagi wstępne

W pierwszej części monografii zostaną omówione podstawowe zagadnienia będące punktem wyjścia dalszych analiz oraz stawianych ocen. Wyjaśnione zostanie pojęcie podziału terytorialnego w ujęciu doktryny i judykatury, a następnie zidentyfikowane jego cechy, cele dokonywania podziału terytorialnego państwa oraz czynniki, które go determinują. Przedstawiona zostanie klasyfikacja podziałów terytorialnych i dokonana ich charakterystyka.

Podział terytorialny państwa ukazany będzie w ujęciu ewolucyjnym, tj. od 1944 roku. Na tym tle zaprezentowany zostanie aktualny podział terytorialny państwa z uwzględnieniem ustrojowych podstaw jego utworzenia, w tym konstytucyjnych zasad stanowiących gwarancję trwałości zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zagadnienia omówione w rozdziale pierwszym będą oparte na analizie i ocenie rozwiązań prawnych oraz dorobku nauk społecznych.

1. Pojęcie i cechy podziału terytorialnego państwa oraz cele jego tworzenia

Pojęcie podziału terytorialnego nie ma definicji legalnej w polskim porządku prawnym. W celu ustalenia jego znaczenia należy dokonać analizy znaczenia jego poszczególnych wyrażeń składowych. Według słownika języka polskiego „podział" oznacza podzielenie

czegoś na części[38]. „Podział terytorialny" wskazuje na układ stanowiący następstwo podzielenia[39]. Oznacza również podzielenie czegoś według określonej zasady, klasyfikacji[40]. „Terytorium" z kolei oznacza obszar ziemi o określonych granicach, a także teren wyodrębniony ze względu na określone cechy[41]. Wyrażenie „terytorialny" definiowane jest jako 'związany z określonym terytorium, należący do danego terytorium albo charakterystyczne dla niego'[42]. Stanowi „czynnik wyróżnienia kategorii pojęciowej terytorialnej korporacji publicznoprawnej", jest także podstawą „materialnego istnienia konkretnej gminy, a nadto miejscem zamieszkania, które warunkuje członkostwo w korporacji, obszarem wyznaczającym właściwość, na którym sprawowana jest władza przez organy gminy[43]. Jest też kryterium umożliwiającym wyodrębnienie na mocy przepisów ustawy mieszkańca gminy oraz wspólnoty samorządowej[44]. Zwrot „podział terytorialny", zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pod redakcją Mieczysława Szymczaka, oznacza 'podział obszaru państwa na mniejsze jednostki w celu wykonywania władzy administracyjnej, podział administracyjny'[45]. Odkodowując pojęcie „podział terytorialny" zgodnie ze znaczeniem przyjętym w języku polskim, należy stwierdzić, że oznacza ono określoną klasyfikację obszaru terytorialnego, któremu została przyporządkowana władza konkretnego podmiotu. Podział terytorialny stanowi ograniczenie funkcjonowania organów administracji w ujęciu przestrzennym. Zapewnienie właściwej organizacji w terenie ma na celu sprawne wykonywanie zadań publicznych, tak by nie występowało jednocześnie kilka organów na tym samym obszarze terytorialnym, posiadających kompetencję do realizacji określonych zadań.

---

[38] A. Kryński, W. Niedźwiedzki (red.), *Słownik języka polskiego*, t. IV, Warszawa 1908, s. 443; M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1979, s. 756. Por. E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 695.

[39] S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 272. Por. M. Szymczak (red.), *Słownik...*, t. II, s. 756.

[40] W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VI, Warszawa 1964, s. 764.

[41] E. Sobol (red.), *Nowy...*, s. 1029–1030. Por. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 2003, s. 60.

[42] S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik...*, t. 4, s. 60.

[43] J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, z. 4, s. 99.

[44] I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 1*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 94.

[45] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1979, s. 498.

Należy zauważyć, że w języku polskim nie sposób odnieść znaczenia zwrotu „podział terytorialny" do zadań publicznych, jednak dokonanie wykładni funkcjonalnej i celowościowej wyrażenia do takich wniosków bez wątpienia prowadzi.

Analizowane pojęcie, pomimo braku definicji legalnej, zostało w jednoznaczny sposób zdefiniowane w doktrynie prawa administracyjnego. Zbigniew Leoński definiując przedmiotowe wyrażenie, ustalił, że podział terytorialny oznacza „względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonywane dla pewnej grupy lub określonych jednostek organizacyjnych państwa lub jednostek niepaństwowych, wszakże wykonujących zadania państwowe"[46]. Jego zdaniem podział terytorialny stanowi również, a może przede wszystkim, organizację pracy[47]. Jest on elementem ustroju państwa, stąd jego cechą będzie ujęcie w przepisach prawa. Podziały dokonywane do innych

[46] Z. Leoński, *Podział terytorialny*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 370; W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987, s. 13. Por. A. Stasiak, M. Potrykowski, *Korekta obecnego podziału administracyjnego Polski. Wersja minimum*, w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja. Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część II*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1986, z. 128, s. 12. Tak również: A. Wilczyńska, *Podział terytorialny państwa*, w: M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, Część 1. Ustrój*, Warszawa 2010, s. 152; A. Wróbel, T. Lijewski, E. Ura, *Wnioski w sprawie przyszłego podziału administracyjnego Polski*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. II, s. 76. Por. R. Domański, *Odpowiedź na ankietę* w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja, Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część I*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1984, z. 126, s. 41. Autor ten zwrócił uwagę na negatywne konsekwencje częstych zmian podziału terytorialnego, które powodują wysokie koszty oraz wprowadzają chaos w administracji, gospodarce oraz gromadzeniu informacji. Zob. także J. Dobkowski, *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe" 2002, nr 1, s. 123–125. Zdaniem tego autora brak trwałości podziału terytorialnego uniemożliwia zakwalifikowanie określonego układu granic do pojęcia podziału terytorialnego. Jednocześnie wskazał on, że podział terytorialny wyznacza granice właściwości miejscowej organów administracji publicznej, a także jednostek niepaństwowych wykonujących zadania publiczne. Podobnie G. Szpor, *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 111, która stwierdziła, że podział terytorialny stanowi względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonywane dla określonej grupy lub konkretnych jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne. Zob. również wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K1/03, LEX nr 81790. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku wskazał, że „częste zmiany podziału terytorialnego państwa mogą destabilizować gminy i stwarzać przeszkody w ich rozwoju, który wymaga pewności co do granic jednostki samorządu terytorialnego".

[47] Z. Leoński, *Podział...*, s. 372.

celów (np. naukowych) nie będą przedmiotem norm prawnych, w przeciwieństwie do podziałów dokonywanych w celu funkcjonowania aparatu państwa[48]. Mirosław Stec zdefiniował podział terytorialny państwa jako „określone normatywnie rozczłonkowanie całego terytorium państwa na jednostki tego podziału, stanowiące swoisty ruszt dla umiejscowienia terytorialnych instytucji ustrojowych i struktur administracji publicznej"[49]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że stabilność terytorialna jest fundamentem skutecznego zarządzania w skali lokalnej i regionalnej, a nadto podstawą tworzenia więzi społecznych, tożsamości lokalnej i regionalnej oraz identyfikacji historycznej. Ciągłe zmiany granic jednostek podziału terytorialnego utrudniają sprawne zarządzanie nimi. Zmiany dotyczą nie tylko kształtu granic terytorialnych, lecz także ludzkich zachowań, przesądzają o organizacji życia społecznego, mechanizmach zarządzania i jego skuteczności[50]. Co więcej, zdaniem Wojciecha Chróścielewskiego podział terytorialny stanowi instytucję prawną[51]. W piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że celem podziału terytorialnego państwa jest zapewnienie sprawnej i efektywnie działającej administracji publicznej[52]. Według Michała Kuleszy stabilność mapy „jest fundamentem i warunkiem demokratycznego zarządzania państwem"[53].

Elżbieta Ura analizując zagadnienie podziału terytorialnego, wskazała, że celem jego utworzenia było ustanowienie w jednostkach terenowych odpowiedniego organu państwowego lub niepaństwowego wykonującego zadania publiczne. W takim znaczeniu podział wyznacza jednocześnie granice właściwości miejscowej określonych organów,

---

[48] Tamże, s. 373.

[49] M. Stec, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego, t. 2: Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 57.

[50] M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania w samorządzie –wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 7–8, s. 15.

[51] W. Chróścielewski, *Podziały...*, s. 17.

[52] S. Gebert, *Władze i administracja terenowa po reformie*, Warszawa 1978, s. 43. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2013, s. 306; A. Żywicka, *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce*, w: Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym: teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2017, s. 213; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 143; A. Mazurkiewicz, *Kryteria wyboru ośrodków miejskich na siedziby władz wojewódzkich na przykładzie Rzeszowa jako stolicy województwa podkarpackiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2009, z. 53, s. 106.

[53] M. Kulesza, *Konsolidacja...*, s. 16.

przyczyniając się również do krzyżowania kompetencji. Zdaniem tej autorki podziały terytorialne mają wprowadzać pewien porządek w działalności organów i podmiotów wykonujących zadania państwa. Ograniczają tym samym zakres działania tych organów do granic wskazanego terytorium[54]. Stanisław Gebert zauważył, że podział terytorialny wyraża odrębność poszczególnych jednostek różnego rodzajów, a nadto wyznacza granice właściwości organów państwowych[55]. W rezultacie podstawowy podział terytorialny odpowiada właściwości największej liczby organów albo organów mających istotne znacznie dla zarządzania w terenie[56].

Zdaniem Waleriana Pańki podział terytorialny nie jest konstrukcją samoistną, a podstawą umożliwiającą tworzenie ram przestrzennych, w których funkcjonują organizacyjne struktury polityczne, przedstawicielskie, administracyjne i gospodarcze. Podział terytorialny winien umożliwiać realizowanie zadań oraz wykonywanie kompetencji wszystkich zorganizowanych w jego ramach struktur organizacyjnych, przede wszystkim organów przedstawicielskich, a także organów administracji. Jedynie podejście podmiotowo-funkcjonalne jest właściwą metodą oceny podziału terytorialnego[57].

Według Krystiana Heffnera podziały terytorialne różnią się od siebie zarówno czasem, jak i skalą podziału. Co do zasady podział terytorialny jest wielostopniowy, ponieważ większe jednostki terytorialne dzielą się na mniejsze. Autor ten dokonał klasyfikacji podziału terytorialnego, wyróżniając podział terytorialny wyższego rzędu oraz niższego rzędu. Podział terytorialny wyższego rzędu odnosi się do struktury administracji publicznej, w ramach której następuje podporządkowanie władzy centralnej. Do tego rodzaju podziału terytorialnego zaliczają się jednostki samorządu terytorialnego, stanowiące bezpośrednią część składową politycznej całości przynależną władzy

[54] E. Ura, *Prawo...*, s. 143.

[55] S. Gebert, *Władze i administracja...*, s. 43.

[56] Tamże.

[57] W. Pańko, *Odpowiedź na ankietę*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. I, s. 102. O podziale terytorialnym wyznaczającym określony ład przestrzenny w realizacji zadań publicznych pisał M. Kulesza, wskazując jednocześnie, podobnie do W. Pańki, że podział terytorialny określa relacje organów administracji publicznej na konkretnym terytorium, determinuje kompetencje i właściwość, a także wyznacza zakres udziału obywateli w sprawach publicznych. Zob. M. Kulesza, *Reforma podziału administracyjnego Polski*, w: tegoż, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty" 1990–2007*, Warszawa 2008, s. 195.

państwowej. Do podziału terytorialnego niższego rzędu zaliczyć można natomiast takie związki przestrzenne, które odgrywały już określoną rolę w wewnętrznej strukturze państwa, a nie były zarazem bezpośrednio podporządkowane władzy centralnej[58]. Andrzej Suliborski stwierdził z kolei, że podziały terytorialne mogą stanowić narzędzie polityki przestrzennej i mogą być wykorzystywane jako stymulatory lub destymulatory rozwoju określonych obszarów lub jednostek osadniczych[59].

W nauce prawa administracyjnego obok wyrażania „podział terytorialny" występuje również pojęcie „podział administracyjny", którego zakres znaczeniowy na gruncie języka polskiego będzie się odnosił do celów administracyjnych, związanych z administracją[60]. Tym samym o ile wyrażenie „podział terytorialny" odnosi się do obszaru geograficznego o konkretnych granicach, to podział administracyjny związany będzie z działalnością aparatu administracyjnego i jego organów bez przyporządkowania do określonego terytorium.

Na potrzeby niniejszej dysertacji zdefiniowania wymaga także zwrot „delimitacja", który oznacza rozgraniczenie, wytyczenie granicy między jednostkami podziału (np. państwami, dzielnicami)[61].

Jerzy Kołodziejski i Andrzej Stasiak wskazali, że podział administracyjny jest podstawowym elementem regulującym przestrzenną organizację systemu politycznego, społecznego, ekonomicznego oraz administracyjnego[62]. Podział ten wpływa na realizację celów politycznych, społecznych i ekonomicznych państwa, jak również wyznacza określone pole dopuszczalnych rozwiązań modelowych dla organizacji terytorialnej państwa[63]. Elżbieta Ura zwróciła uwagę na brak tożsamości znaczeniowej instytucji podziału terytorialnego z pojęciem podziału administracyjnego państwa. W ocenie

---

[58] K. Heffner, *Podział terytorialny regionu opolskiego na powiaty w ujęciu historycznym*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 10, s. 27.

[59] A. Suliborski, *Metodyczne podstawy administracyjno-terytorialnej reorganizacji państwa w warunkach demokratycznych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica" 1999, nr 1, s. 34.

[60] E. Sobol (red.), *Nowy...*, s. 3.

[61] J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1900, s. 439; W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1965, s. 71.

[62] J. Kołodziejski, A. Stasiak, *Koncepcja podziału dwustopniowego – wariant podstawowy*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. II, s. 41.

[63] Tamże.

tej autorki podział terytorialny ma szersze znaczenie z uwagi na zakres zastosowania, ponieważ może służyć nie tylko organom administracji, lecz także innym organom wykonującym zadania publiczne (np. sądom powszechnym)[64]. Odmienne zdanie wyraził Eugeniusz Ochendowski, stwierdzając, że pojęcia „podział terytorialny" oraz „podział administracyjny" używane są zamiennie, przy czym drugie z określeń odnosi się do podziału terytorialnego w zakresie dotyczącym wykonywania administracji publicznej[65]. Hubert Izdebski oraz Michał Kulesza stwierdzili z kolei, że podział terytorialny państwa to inaczej zasadniczy podział administracyjny państwa dla celów administracji ogólnej. Służy on do sprawnego działania administracji państwowej, a także stwarza ramy ustrojowe i polityczne rozwoju terytorialnego. Przeważnie podział terytorialny jest kilkustopniowy, z wyjątkiem bardzo małych państw[66]. W literaturze przedmiotu podnosi się, że podział terytorialny pełni funkcję służebną wobec administracji, która jest zmienna zarówno w aspekcie przedmiotowym, strukturalnym, jak i funkcjonalnym. Zmiany w administracji pociągają za sobą zmiany podziału terytorialnego[67]. Zdaniem Krzysztofa Kwaśniewskiego podziały administracyjne

> albo zastępują nieistniejące regiony, albo z nimi współwystępują. W państwach o starych tradycjach kulturowych, gdzie istnieje ugruntowane regionalne dziedzictwo kulturowe, ideałem jest, aby podział administracyjny był możliwie najbardziej zgodny z podziałem regionalnym[68].

W ocenie Andrzeja Stasiaka podziały administracyjne obejmują dużą grupę relacji społecznych, odgrywają ważną rolę w gospodarce przestrzennej, w tym w sferze produkcji, kształtowaniu infrastruktury technicznej i społecznej, a także ich rozmieszczeniu w przestrzeni. Na podział administracyjny państwa nie należy patrzeć wąsko jedynie z perspektywy teorii zarządzania oraz praktyki i nauk administracyjnych, znajduje on bowiem również odbicie w teorii i praktyce gospodarki przestrzennej[69].

---

[64] E. Ura, *Prawo...*, s. 143; podobnie J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 204.

[65] E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 306.

[66] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 215.

[67] B. Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 299.

[68] K. Kwaśniewski, *Regionalizm*, Poznań 1986, s. 7.

[69] A. Stasiak, *Geneza i cele ekspertyzy PAN pt. Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski oraz wypływających na jej tle wniosków*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. I, s. 9.

Łucja Łukaszewicz analizując funkcje administracyjne podziałów terytorialnych w Polsce, stwierdziła, że podstawową funkcją dokonywania podziału terytorialnego państwa jest „demokratyzacja procesów dystrybucji dóbr”[70]. Inni autorzy podnoszą, że podziału administracyjnego nie należy wyprowadzać z samej właściwości przestrzeni społeczno-ekonomicznej, jest on bowiem oparty na zasadach dobrego zarządzania i administrowania[71]. Przy kształtowaniu podziału administracyjnego należy uwzględniać następujące aspekty:

1) zasadę racjonalnego wykorzystania wykwalifikowanej kadry administracyjnej,
2) zasadę koincydencji przestrzennej granic powiatów i granic podziałów specjalnych,
3) kryteria więzi społecznej i sprzężenia zwrotnego[72].

W ocenie Jana Zimmermanna celem dokonania podziału terytorialnego jest stworzenie podstaw terytorialnych dla organów państwowych i niepaństwowych, jeżeli ich działalność wiąże się z wykonywaniem zadań o charakterze publicznym. Określony podział terytorialny wywiera wpływ na prawa lub obowiązki obywateli, którzy mogą korzystać z działalności organów administracji terenowej na obszarze jednostek podziału terytorialnego, w których te organy mają swoją siedzibę[73]. Odnosząc się do zadań realizowanych przez organy władzy publicznej w ramach podziału terytorialnego, Marek Elżanowski stwierdził, że na obszarach większych miast podział władzy ma dwa odniesienia: regionalno-wielkomiejskie, które stanowi relacje miasta do terenów je otaczających, oraz przestrzenno-śródmiejskie, odnoszące się bezpośrednio do miasta stanowiącego centrum całej metropolii i jego ustroju[74]. Zdaniem Zbigniewa Leońskiego podziały terytorium państwa dla celów niesłużących realizacji zadań publicznych (np. na diecezje i parafie dla potrzeb Kościoła katolickiego, strefy klimatyczne, turystyczne, tereny występowania złóż mineralnych) nie mieszczą się

---

[70] Ł. Łukaszewicz, *Funkcje administracyjnych podziałów terytorialnych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, z. 2, s. 221.

[71] W. Budner, T. Kaczmarek, R. Matykowski, *Podstawowe kryteria tworzenia powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 48.

[72] Tamże.

[73] J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 204.

[74] M. Elżanowski, *Przesłanki reformy podziału terytorialnego*, Warszawa 1982, s. 63–64; I. Zachariasz, *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitan governance*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11, s. 69.

w zakresie pojęcia podziału terytorialnego. Ze względu na brak przymiotu trwałości do kategorii podziału terytorialnego nie zaliczają się podziały przygotowane w celu przeprowadzenia określonych akcji[75].

2. Czynniki wpływające na kształt podziału terytorialnego państwa

W celu zapewnienia rozwoju jednostek podziału terytorialnego, a przede wszystkim umożliwienia skutecznego wykonywania zadań publicznych, podział terytorialny ulega zmianom. Innymi słowy, granice podziału terytorialnego nie są dane raz na zawsze. Poddawane są weryfikacji i korektom. Ustalając kształt podziału terytorialnego państwa, a także granice tego podziału, należy brać pod uwagę określone czynniki, tak aby ustanowiony podział terytorialny służył celom, do jakich został stworzony. Za Zbigniewem Leońskim należy przyjąć, że podział terytorialny państwa jest wynikiem splotu różnych czynników natury politycznej, ekonomicznej, tradycji i przyzwyczajeń oraz że powinien on uwzględniać zasady płynące z racjonalizacji pracy[76]. Autor ten uznał, że do ważniejszych czynników wpływających na kształt podziału terytorialnego państwa trzeba zaliczyć czynniki ekonomiczne[77]. Podobnie Eugeniusz Ochendowski nie uznaje podziału terytorialnego za stały. Podlega on rozwojowi, a jego zmiany zależne są od uwarunkowań politycznych na stopniu państwowym. Co więcej, podział sztuczny, który nie ulega ewolucji, stanowi hamulec dla rozwoju określonych regionów[78]. Jerzy Służewski zauważył, że przesłanki warunkujące tworzenie i kształtowanie podziału terytorialnego zależą od ustroju państwa, a także wynikają z różnych celów oraz zadań politycznych państwa[79]. Zdaniem Stanisława Leszczyckiego podział terytorialny powinien wynikać z potrzeb społeczeństwa uwzględniających aspekty

[75] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985, s. 46.

[76] Z. Leoński, *Podział...*, s. 376–377.

[77] Z. Leoński, *Rola czynników ekonomicznych w podziałach terytorialnych*, „Organizacja – Metody – Technika" 1973, nr 10, s. 3–4.

[78] E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 310.

[79] J. Służewski, *Podział administracyjny państwa – podstawą terytorialną organizacji i funkcjonowania rad narodowych i terenowych organów administracji*, w: J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977, s. 100.

przestrzennego rozmieszczenia ludności. Struktura terytorialna winna uwzględniać faktycznie istniejące powiązania pomiędzy poszczególnymi skupieniami ludności oraz stosunki komunikacyjne będące wynikiem związków społeczno-gospodarczych. Ważnym kryterium kształtowania podziału terytorialnego państwa jest liczba ludności oraz stały wzrost jej potrzeb kulturalnych i gospodarczych, które powinny być zaspokajane przez miejscową administrację oraz organizacje społeczne i gospodarcze[80]. Antoni Kukliński wyróżnił z kolei następujące koncepcje wyodrębnienia i podziału „polskiej przestrzeni": polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz przyrodnicze. Pierwsze z nich muszą wpływać wzmacniająco na siłę państwa oraz sprawność funkcjonowania aparatu administracyjnego. Koncepcje społeczne są nakierowane na kształtowanie struktury organizacyjnej państwa, która jest akceptowalna przez społeczeństwo, wyrasta z tradycji społecznej oraz odpowiada aspiracjom i stylowi życia mieszkańców. Koncepcje ekonomiczne odnoszą się do funkcjonowania państwa realizującego zadania jak najmniejszymi środkami finansowymi oraz do zapewnienia dobrych warunków rozwoju przedsiębiorstw i ich jednostek organizacyjnych. Koncepcje przyrodnicze zaś nawiązują do efektywnego wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego[81]. Również Jerzy Kołodziejski i Andrzej Stasiak identyfikując czynniki wpływające na kształt podziału terytorialnego, wskazali, że należy brać pod uwagę przesłanki natury politycznej, przede wszystkim relacje władza–społeczeństwo, kwestie wynikające z istniejącego układu osadniczego, jego powiązań oraz tendencji przyszłego rozwoju. Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na kształt podziału terytorialnego jest środowisko geograficzne. Ponadto niezależnie od panującego ustroju państwa powinno się brać pod uwagę czynnik ludzki (tj. liczbę mieszkańców przypadających na daną jednostkę terytorialną), przestrzenny (tj. powierzchnię), a także organizacyjny, umożliwiający sprawne zarządzanie oraz przepływ informacji[82]. Kształtowanie podziału terytorialnego nie może być efektem teoretycznej spekulacji, ale wynikiem kojarzenia przestrzennego układu kompetencji władzy i administracji z istniejącymi i powstającymi strukturami przestrzennymi o charakterze ekonomicznym, naturalnym oraz kulturowym. Ponadto podział terytorialny musi uwzględniać stan i kierunki rozwoju sieci osadniczej, w tym

[80] S. Leszczycki, *Odpowiedź na ankietę*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. I, s. 84–86.

[81] A. Kukliński, *Koncepcje polskiej przestrzeni w latach osiemdziesiątych*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk" 1982, nr 118, s. 7–13.

[82] J. Kołodziejski, A. Stasiak, *Koncepcja...*, cz. II, s. 36.

delimitację aglomeracji miejskich i zagadnienie stref podmiejskich[83]. Zdaniem Piotra Eberhardta odpowiedni podział administracyjny umożliwia usprawnienie przestrzennej organizacji sprawowania władzy, ułatwia życie mieszkańcom oraz optymalizuje system zarządzania i planowania gospodarki narodowej. Wobec powyższego podział powinien być dopasowany do istniejącej struktury przestrzennej osadnictwa, która ukształtowała się w wyniku długiego procesu historycznego[84].

Andrzej Stasiak wyróżnił trzy czynniki wpływające na kształt podziału terytorialnego państwa niezależnie od form ustrojowych oraz formacji ideologicznych, które mają obiektywny charakter:

- ludność (liczba ludności, minimalna i maksymalna, przypadająca na daną jednostkę podziału administracyjnego),
- przestrzeń (powierzchnia wyrażona w km^2, prezentowana jako wartości skrajne dla jednostek podziału administracyjnego, które są zależne od wielkości obszaru danego kraju i poziomu powiązań komunikacyjnych),
- organizacja (umożliwiająca sprawne zarządzanie oraz przepływ informacji z góry do dołu, z dołu do góry)[85].

Oprócz trzech powyżej wskazanych głównych czynników wpływających na kształt podziału terytorialnego państwa wymienił również kilka dodatkowych, tj.: przeszłość historyczną wspólnoty kulturowej lub etnicznej, uwarunkowania środowiska geograficznego wpływające na komunikację i rozwój, a także możliwości czynnego udziału społeczności terytorialnych i lokalnych w zarządzaniu i gospodarowaniu jednostkami[86]. Andrzej Stasiak zauważył, że „rozpatrując kryteria podziału administracyjnego (...) zarówno w odniesieniu do jednostek podstawowych, jak i jednostek wyższego rzędu, należy uwzględniać ich specyfikę przestrzenną i społeczno-gospodarczą. Odnosi się to zarówno do środowiska geograficznego, jak i do środowiska społeczno-gospodarczego w szerokim rozumieniu tego słowa”[87].

---

[83] W. Pańko, *Odpowiedź...*, s. 102–105.

[84] P. Eberhardt, *Odpowiedź na ankietę*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. I, s. 57.

[85] A. Stasiak, *Geneza i cele ekspertyzy...*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. I, s. 14.

[86] Tamże, s. 15.

[87] Tamże, s. 17.

Zdaniem Jerzego J. Paryska wprowadzenie nowego podziału terytorialnego jest uzasadnione, gdy spełnia on jednocześnie następujące kryteria:

1) zapewnia lepsze warunki organizacji i funkcjonowania państwa,
2) likwiduje wewnętrzne bariery rozwoju gospodarki,
3) tworzy lepsze możliwości rozwoju społeczeństwa, w nawiązaniu do regionalnych i lokalnych warunków działalności gospodarczej i społecznej,
4) czyni bardziej efektywnym funkcjonowanie układu osadniczego kraju, szczególnie w strukturach regionalnych i lokalnych,
5) prowadzi do lepszego wykorzystania budżetu państwa i zwiększenia dochodów własnych lokalnych i ponadlokalnych struktur samorządowych[88].

Teresa Rabska omawiając przesłanki przeprowadzania zmian podziału terytorialnego, stwierdziła, że przy kreowaniu oraz projektowaniu innych struktur administracji winno kierować się zasadą niemnożenia stopni podziału terytorialnego i podmiotów działających. Proponowane rozwiązania powinny wynikać z potrzeby realizacji określonych zadań, a nie odwrotnie. Autorka postulowała, aby zwiększenie liczby podmiotów łączyło się z poszerzaniem form wzajemnej informacji, współpracy oraz niezbędnych powiązań[89]. Struktura terytorialna państwa powinna zapewniać funkcjonalne powiązanie wszystkich stopni samorządu terytorialnego, a granice jednostek powinny być tworzone na podstawie uwarunkowań historycznych z uwzględnieniem istniejącej infrastruktury[90].

Adam Habuda i Ludwik Habuda analizując przesłanki dokonywania podziału terytorialnego państwa, wskazali, że przy wyodrębnianiu jednostek terytorialnych należy brać pod uwagę uwarunkowania naturalne, takie jak czynniki natury gospodarczej i kulturowej. Autorzy zwrócili również uwagę, że każdy podział terytorialny, niezależnie od tego ilustopniowy, jest podziałem sztucznym, pochodzącym od człowieka, a nie wytworzonym w sposób naturalny[91].

---

[88] J. J. Parysek, *Ogólny model przyszłej struktury regionalnej kraju i procedury regionalizacyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 1–2, s. 85.

[89] T. Rabska, *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 2, s. 30.

[90] Z. Bełz, *Jaki powiat? Jaki region?*, „Wspólnota" 1992, nr 10, s. 14.

[91] A. Habuda, L. Habuda, *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2014, nr 16, s. 32.

Elżbieta Ura przedstawiając czynniki determinujące kształt podziału terytorialnego państwa, stwierdziła, że w prawie najważniejszą rolę odgrywają czynniki określone w konstytucji. Oprócz nich kluczowe znaczenie mają także aspekty historyczne, narodowościowe oraz geograficzne. Dokonując podziału terytorialnego, należy pamiętać, że podział ten ma służyć mieszkańcom mieszkającym na danym obszarze, a także państwu, które za pośrednictwem organów terenowych realizuje zadania publiczne. Tym samym duży wpływ na kształt podziału wywierają czynniki natury ekonomicznej, procesy urbanizacyjne, istniejąca sieć osadnicza, a także czynniki demograficzne[92]. Andrzej Wróbel wraz z Teofilem Lijewskim i Edwardem Urą wskazali, że przy podziale terytorialnym granice jednostek administracyjnych nie powinny przecinać wyraźnie wykształconych układów powiązań, które mają znaczenie dla funkcjonowania jednostek administracyjnych określonego stopnia, a także że nie należy łączyć ze sobą w jedną jednostkę obszarów niemających żadnych wspólnych interesów ani powiązań[93]. W kontekście administrowania Grażyna Szpor stwierdziła, że występują dychotomiczne motywacje dokonywania zmian, tj. geofizyczne oraz geopolityczne[94]. Jarosław Dobkowski z kolei sklasyfikował czynniki kształtujące podział terytorialny państwa na podstawie dwóch kryteriów. Pierwsze kryterium historyczne zakłada tworzenie jednostek podziału terytorialnego ukształtowanych w mniej lub bardziej odległym okresie, uwzględniających istniejące zjawiska społeczno-gospodarcze, demograficzne, kulturowe oraz tożsamość terytorialną. Drugie kryterium racjonalistyczne odnosi się natomiast do ciągłej optymalizacji funkcjonowania aparatu administracji terenowej obejmującego tworzenie jednostek terytorialnych, nie tylko ze względu na przesłanki historyczne, lecz także geograficzne, ludnościowe, ekonomiczne i zdolność wykonywania zadań publicznych[95].

---

[92] E. Ura, *Prawo...*, s. 144. Por. G. Szpor, *Terytorialne...*, s. 112. W ocenie G. Szpor pracując nad kształtem podziału terytorialnego państwa, należy brać pod uwagę czynniki geograficzne, społeczne oraz ekonomiczne. Zob. także E. Wysocka, *Transformacja systemu terytorialnego państwa – przestrzenny wymiar przeobrażeń ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4, s. 13.

[93] A. Wróbel, T. Lijewski, E. Ura, *Wnioski...*, s. 78.

[94] G. Szpor, *Terytorialne...*, s. 112.

[95] J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, w: D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1: Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 260.

W piśmiennictwie zasadnie podnosi się, że na przestrzeni lat podział terytorialny ulegał zmianom na skutek przekształcania się charakteru wykonywania zadań publicznych. Podział terytorialny dostosowywany jest do warunków gospodarczych oraz ustrojowych. Inne podziały były optymalne w czasach reglamentacji, inne zaś są optymalne w ramach ustroju demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Grażyny Szpor również rozwój technologii wpływa na kształtowanie optymalnych granic jednostek podziału terytorialnego państwa[96].

Tomasz Kaczmarek dokonując analizy czynników wpływających na podział terytorialny, podzielił je na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, a także wyszczególnił dziewięć grup przesłanek, które wywierają wpływ na dokonany podział terytorialny. W ramach zastosowanej klasyfikacji podziału terytorialnego na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne do pierwszych zaliczył przekształcenia demograficzne oraz osadnicze, do drugich zaś globalizację gospodarki[97]. Zauważył, że „ich efektem jest zróżnicowana dynamika rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych i związane z tym procesy dywergencji oraz konwergencji regionalnej, wspierane funduszami strukturalnymi UE"[98].

Biorąc pod uwagę cechy, znaczenie oraz cel dokonywania podziału terytorialnego państwa, można stwierdzić, że wskazane powyżej czynniki determinujące podział terytorialny państwa wywierają bezpośredni wpływ na kształt granic jednostek tego podziału. W przypadku zasadniczego podziału terytorialnego państwa odnosi się on bezpośrednio do granic jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią wyraz przedmiotowego podziału. W ocenie Zbigniewa Leońskiego prawne wyodrębnienie wspólnot terytorialnych następuje poprzez wskazanie nie tylko przestrzennych granic danej społeczności uwzględniających więzi terytorialne, lecz także kwalifikatora merytorycznego, np. faktu zamieszkania jako miejsca koncentracji interesów życiowych albo posiadania obywatelstwa jednostki samorządowej[99].

---

[96] G. Szpor, *Terytorialne...*, s. 112.

[97] T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 1, s. 63.

[98] Tamże.

[99] Z. Leoński, *Refleksje nad reformą administracji lokalnej*, w: J. Szreniawski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, *Reformy administracji publicznej. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Administracyjnego*, Przemyśl–Krasiczyn, Przemyśl 1997, s. 36, cyt. za: J. Dobkowski, *Wielopostaciowość...*, s. 261.

Tomasz Kaczmarek analizując struktury terytorialno-administracyjne, wymienił przesłanki wpływające na kształt podziału terytorialnego jednostek samorządu w państwach europejskich. Autor dokonał ich klasyfikacji, wyróżniając przesłanki:

1) pragmatyczne – odnoszące się do wzrostu efektywności zarządzania jednostkami sektora publicznego,
2) finansowe – im mniejsza jednostka, tym mniejsze wpływy budżetowe i mniejsza zdolność wykonywania zadań publicznych,
3) kadrowe – w mniejszych jednostkach trudniej o wykwalifikowany personel,
4) planistyczne – odnoszące się do opracowywania planów oraz strategii społeczno-gospodarczych,
5) organizacyjno-technologiczne – odnoszące się do rozwoju technologii wykorzystywanych przez aparat urzędniczy,
6) komunikacyjne – dotyczące rozwoju infrastruktury wpływającej na umożliwienie kontaktu obywateli z organami administracji,
7) ekonomiczno-przestrzenne – dotyczące dostosowania struktur terytorialnych do zmieniających się obszarów funkcjonalno-przestrzennych,
8) demograficzne – dotyczące likwidacji jednostek wyludnionych przez procesy migracyjne,
9) społeczne – wynikające z udziału społeczeństwa w procesach zarządzania i udziału w sprawach publicznych[100].

Przedstawiając czynniki, jakie powinny być brane pod uwagę w przypadku kreowania gmin, Kazimierz Dziewoński wymienił okoliczność wzajemnej znajomości mieszkańców w ramach jednostki. Ponadto autor uznał za uzasadnione, aby gminy były na tyle duże, by mogły być gospodarczo niezależne od państwa[101]. Agne Gustafsson wskazał, że celem reorganizacji gmin jest umocnienie demokracji lokalnej oraz zapewnienie mieszkańcom społeczności lokalnych wpływu na rozwiązywanie problemów o znaczeniu lokalnym[102]. Determinantą zmian struktur terytorialnych gmin nie jest jedynie naprawa ich słabości ekonomicznej, ale również aktywizacja społeczności

[100] T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 31–111.

[101] K. Dziewoński, *Odpowiedź na ankietę*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. I, s. 53.

[102] A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji,* Szczecin 1992, s. 105.

lokalnych oraz wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju poprzez wzrost samorządności jednostek samorządu terytorialnego[103].

Czynniki wpływające na kształt podziału terytorialnego mają znaczenie na każdym stopniu samorządu terytorialnego, tym samym nie tylko odnoszą się do określania granic gmin, lecz także powiatów. W ocenie Waldemara Budnera, Tomasza Kaczmarka i Romana Matykowskiego przy kształtowaniu granic należy brać pod uwagę kryteria zewnętrzne wynikające z zasad ustrojowych powiatu, a także wewnętrzne „dyrektywy demokratyzmu"[104]. Istotnym kryterium kształtowania granic jest wielkość. W doktrynie proponuje się, aby w odniesieniu do powiatów ziemskich ustanowić średnie wskaźniki wielkościowe[105]. Zdaniem Zbigniewa Znamierowskiego z kolei granice jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego powinny uwzględniać uwarunkowania historyczne, kulturowe, geograficzne, społeczne oraz powiązania gospodarcze, terytorialne i komunikacyjne. Autor stwierdził także, że siedzibą władz powiatu winno być miasto z uwzględnieniem takich aspektów, jak jego wielkość, zaplecze kadrowe oraz rodzaj i ranga świadczonych usług[106].

Podział terytorialny państwa polega na wewnętrznym podziale jego terytorium w celu utworzenia mniejszych jednostek, umożliwiając sprawne zarządzanie państwem oraz efektywną realizację zadań publicznych. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, tj. art. 15, art. 16 oraz art. 165, zadania publiczne realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, które stosownie do art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wykonują powierzone im zadania na podstawie zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Tym samym podział terytorialny determinuje granice poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiając im realizację zadań, do których jednostki te zostały powołane.

Podejmując refleksję nad dokonywaniem zmian w podziale terytorialnym państwa, należy mieć na uwadze, że każda zmiana odnosi skutki prawne na dwóch płaszczyznach: struktury regionalnej państwa oraz struktury władz samorządowych. Powyższe wynika z tego, że gmina pełni w strukturze państwa podwójną funkcję: jednostki zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz podmiotu władzy publicznej,

---

[103] T. Kaczmarek, *Gminny...*, s. 67.

[104] W. Budner, T. Kaczmarek, R. Matykowski, *Podstawowe kryteria...*, s. 53.

[105] Tamże, s. 55.

[106] Z. Znamierowski, *Jaki powiat? Jaki region?*, „Wspólnota" 1992, nr 10, s. 15.

czyli zamieszkującej określone terytorium wspólnoty mieszkańców, którzy uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej[107].

Czynniki kształtowania podziału terytorialnego państwa wywierają wpływ także na granice jednostek o charakterze regionalnym, tzn. w Polsce – województw, a także obszarów metropolitalnych, które zyskują na znaczeniu w ostatnich latach. Czynnikami mającymi wpływ na wyodrębnianie regionów w Polsce, w ocenie Pawła Brezdenia, powinny być: efektywność zarządzania nowo powstałymi strukturami regionalnymi oraz ich relacje wewnętrzne i zewnętrzne, policentryczna sieć osadnicza z wykorzystaniem potencjału gospodarczego, społecznego i kulturowego największych ośrodków miejskich, tradycję historyczną, potencjał gospodarczy i zdolność dostosowania powstałych regionów do standardów europejskich w zakresie wielkości i siły społeczno-gospodarczej[108]. Podobnego zdania jest Piotr Łysoń, który odnosząc się do ustalenia granic samorządu stopnia wojewódzkiego, stwierdził, że do czynników wpływających na podział terytorialny tego stopnia należy zaliczyć uwarunkowania historyczne, kulturowe oraz geograficzne określonych terytoriów. Ponadto, zdaniem autora, kwestię istotną stanowiło utworzenie równomiernych jednostek podziału terytorialnego stopnia wojewódzkiego pod względem liczby ludności oraz potencjału gospodarczego, instytucjonalnego i kadrowego[109].

W ocenie Magdaleny Niziołek, określając granice administracyjnych obszarów metropolitalnych, należy kierować się stopniem integracji terytorialnej oraz infrastrukturalnej aglomeracji, jak również wielkością obszaru umożliwiającą skuteczne wypełnianie zadań jednostki. Ważną rolę odgrywa również czynnik identyfikujący mieszkańców z metropolią jako całością obszaru. Pomocne przy ustalaniu granic obszarów metropolitalnych mogą być czynniki wymienione w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP[110]. Zdaniem autorki, przekształcenie granic poszczególnych części obszarów metropolitalnych nie jest właściwym sposobem dokonywania zmian w wielkim

---

[107] J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie gmin – skutki pojęciowe*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 7–8, s. 98–99.

[108] P. Brezdeń, *Wyodrębnianie regionu w Polsce w aspekcie reformy terytorialnej kraju*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2, s. 31. Por. P. Łysoń, *Projekt kształtu terytorialnego 13 dużych województw – regionów*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 1–2, s. 50.

[109] P. Łysoń, *Projekt...*, s. 50.

[110] M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 146–148.

mieście w ramach procesów rozwojowych. Lepszym rozwiązaniem jest stosowanie innych instrumentów, jak np. zawieranie porozumień między tworzącymi metropolię jednostkami[111].

W przypadku kształtowania podziału terytorialnego metropolii zasadnicze znaczenie ma określenie rodzaju podziału terytorialnego, za pomocą którego ma nastąpić podział wielkiego miasta. Formułowane są dwa stanowiska. Pierwsze z nich zakłada, że metropolia jako całość powinna zostać wyróżniona przez podział zasadniczy i ma stanowić jedną jednostkę o charakterze podstawowym. Dopiero wewnątrz niej dokonuje się wyodrębnienia jednostek pomocniczych. Zwolennicy tego rozwiązania (*reform theory*) uważają, że koszty wykonywania zadań publicznych w ramach większych struktur są niższe, można im powierzyć więcej funkcji, a zarządzanie i koordynacja w ramach takiego podziału są prostsze. Co więcej, terytorialna konsolidacja dużych struktur, w których występuje centrum będące ośrodkiem usługowym i administracyjnym dla danej metropolii, pozwala uniknąć sytuacji, w której mieszkańcy peryferii korzystających ze śródmiejskiej części miasta nie ponoszą kosztów ich utrzymania. Przedmiotowe stanowisko sprowadza się w gruncie rzeczy do zabezpieczenia interesu metropolii jako całości oraz interesu państwa uczestniczącego w wykonywanych przez nią funkcjach społecznych[112]. Zwolennicy drugiego stanowiska (*public choice*) stwierdzają, że metropolia jako całość nie powinna stanowić jednej samodzielnej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jej wyodrębnienia należy dokonać za pomocą innych instrumentów. W ich ocenie obszar wielkiego miasta powinien składać się z mniejszych jednostek podziału zasadniczego, które stanowiłyby samodzielne struktury. Argumentując powyższe stanowisko, w piśmiennictwie podnosi się, że władza w mniejszych miastach ma lepszy kontakt z mieszkańcem, a tym samym wykonywanie zadań publicznych jest efektywniejsze. Ponadto metropolia, która składa się z mniejszych jednostek, umożliwia *de facto* urzeczywistnienie w warunkach wielkiego miasta idei samorządności lokalnej i demokracji lokalnej[113].

W odniesieniu do tworzenia jednostek podziału specjalnego Marek Elżanowski wskazał, że reguły odpowiadające kreowaniu podziałów terytorialnych specjalnych są

---

111 Tamże.

112 S. Gajewski, *Struktura terytorialna metropolii stołecznej na przykładzie m.st. Warszawy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 4, s. 114.

113 Tamże, s. 114–115.

uzależnione od zakresu przedmiotowego zadania, któremu mają służyć[114]. W literaturze można odnaleźć pogląd, że podstawowym dylematem delimitacji jest to, że granice przestrzenne stanowią płynne strefy oddziaływania, granice administracyjne zaś są formą ingerencji w ukształtowane stosunki społeczne i gospodarcze[115].

W doktrynie toczy się dyskusja dotycząca zalet i wad fragmentaryzacji podziału terytorialnego państwa. Do zalet powstawania dużych jednostek podziału terytorialnego należy zaliczyć większe możliwości i zakres efektywnego wykonywania zadań. Ponadto w ramach większego aparatu administracyjnego koszty jego funkcjonowania są niższe. Duże jednostki są bardziej efektywne w tworzeniu i realizowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie jednostki skupiają liczniejsze grono mieszkańców, co w konsekwencji zapewnia większy udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Co więcej, w systemach terytorialnych skupiających duże jednostki samorządu terytorialnego zacierają się różnice w zakresie rozwoju i wielkości dochodów[116]. Tworzenie systemu dużych jednostek samorządu terytorialnego może jednak powodować również negatywne konsekwencje, w szczególności w państwach słabo rozwiniętych. Do efektów ubocznych można zaliczyć mniejszy dostęp mieszkańców do aparatu administracyjnego, niewielkie poczucie tożsamości lokalnej, obawę o brak reprezentacji mieszkańców w organach przedstawicielskich oraz konflikty pomiędzy grupami społecznymi zamieszkującymi tę samą jednostkę samorządową o zróżnicowanym charakterze[117].

3. Klasyfikacja podziału terytorialnego państwa

W poprzedniej części monografii zdefiniowano podział terytorialny państwa, przedstawiono czynniki wpływające na kształt podziału terytorialnego, a także określono cel dokonywania podziału, którym w głównej mierze jest sprawne wykonywanie zadań

[114] M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1979, z. 1, s. 59.

[115] Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 2, s. 1–17.

[116] P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 4, s. 7.

[117] Tamże, s. 12–13.

przez organy administracji publicznej. W tym miejscu należy wskazać, że podziału terytorialnego państwa można dokonywać w różny sposób, co determinuje jego klasyfikację. Podział terytorialny państwa umożliwiający sprawne realizowanie zadań publicznych nie ma charakteru jednolitego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że istnieje kilkanaście podziałów dla terenowej administracji ogólnej i zespolonej, samorządu terytorialnego, a także niezespolonej administracji rządowej. Ze względu na rodzaj administracji oraz charakter wykonywanych przez nią zadań podziały te są różne i nie pokrywają się wzajemnie. Przy ich tworzeniu uwzględnia się różnorodne czynniki w niejednakowym stopniu[118].

W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się trzy rodzaje podziału terytorialnego państwa: podstawowy (zasadniczy), pomocniczy oraz do celów specjalnych. W polskim porządku prawnym ustrojodawca posługuje się terminem „zasadniczy podział terytorialny państwa" w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, a także pojęciem „jednostki pomocniczej" w ramach postanowień zredagowanych w u.s.g. (art. 5 ust. 3 u.s.g.).

Z punktu widzenia niniejszej dysertacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego najważniejsze znaczenie ma zasadniczy podział terytorialny państwa. Pojęcie „zasadniczego" podziału terytorialnego zostało po raz pierwszy zastosowane w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP[119]. Mirosław Stec zwrócił uwagę, że zastosowanie wyrażenia „zasadniczy" wynikało z ważnej roli tego podziału terytorialnego państwa, dokonanego na potrzebę ukształtowania terytorialnych władz publicznych, a także wyodrębnienia z pojęcia podziału terytorialnego również innych kategorii podziałów terytorialnych[120].

Zasadniczy podział terytorialny państwa, zwany również podziałem podstawowym lub ogólnym, tworzony jest dla organów terenowych wykonujących zadania państwa[121]. Wskazany rodzaj podziału terytorialnego państwa ma szczególne znaczenie z punktu widzenia struktury państwa, ponieważ utworzenie nowej jednostki tego podziału niesie za sobą konsekwencje na wielu płaszczyznach, w tym w strukturach administracji[122]. W ocenie Wojciecha Chróścielewskiego zasadniczy podział terytorialny państwa oznacza podział dokonany na potrzeby organów administracji

[118] A. Żywicka, *Aktualny...*, s. 213.
[119] M. Stec, *Ustrój...*, s. 58.
[120] Tamże, s. 58–59.
[121] A. Wróbel, T. Lijewski, E. Ura, *Wnioski...*, s. 78.
[122] M. Kulesza, *Reforma...*, s. 196.

publicznej działającej na stopniu lokalnym[123]. Oceniając istotę zasadniczego podziału terytorialnego, Michał Kulesza wskazał, że to w ramach tego podziału „wytwarza się sieć powiązanych ze sobą ośrodków gospodarczych, socjalnych, usługowych i kulturalnych zlokalizowanych w centrum decyzyjnym i w innych punktach danej jednostki oraz powstaje właściwa dla danej jednostki sieć komunikacyjna i informacyjna"[124]. Zdaniem tego autora zasadniczy podziału terytorialny ma kluczowe znaczenie dla organizacji życia publicznego całego państwa[125].

Zasadniczy podział terytorialny państwa tworzony jest na potrzeby wykonywania na określonym terytorium zadań publicznych z punktu widzenia podstawowych celów i zasad funkcjonowania państwa[126]. Zdaniem Huberta Izdebskiego „zasadniczy podział terytorialny państwa tworzy się dla celów samorządu terytorialnego, w rezultacie samorząd terytorialny tworzy podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej"[127]. Według Jędrzeja Bujnego oraz Anny Kudry zasadniczy podział terytorialny państwa nie ma wyłącznie charakteru technicznego, ale wyznacza model decentralizacji władzy publicznej państwa. W ocenie autorów wynika to z postanowień Konstytucji RP, zgodnie z którą decentralizacja władzy publicznej stanowi zasadę ustrojową, a zapewnia ją właśnie ustrój terytorialny[128].

Biorąc pod uwagę względną trwałość podziału terytorialnego, należy zauważyć, że dokonywanie w nim zmian nie może następować zbyt często. Takie zmiany wymagają zastosowania kwalifikowanej procedury, dokonania niezbędnych opracowań oraz analizy, a nadto wiążą się z dużymi nakładami finansowymi. Obecnie zasadniczy podział terytorialny państwa ukształtowany został w celu zapewnienia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, a zatem w celu realizacji zasady decentralizacji. Podział ten w rozumieniu obowiązującej Konstytucji RP obejmuje gminę jako podstawową jednostkę podziału terytorialnego państwa, a określenie

---

123 W. Chróścielewski, *Podziały...*, s. 14l. Por. I. Zachariasz, *Koncepcja...*, s. 68.

124 Tamże.

125 Tamże.

126 J. Lang, *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, „Informacja" 1994, nr 181, s. 3. Por. M. Kulesza, *Reforma...*, s. 196. M. Kulesza wskazał, że zasadniczy podział terytorialny dokonywany jest w celu realizacji zadań i kompetencji terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego.

127 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 207.

128 J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie...*, s. 97.

innych jednostek podziału terytorialnego zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „zasadniczy podział administracyjny państwa ma być więc dokonywany dla celów samorządu terytorialnego, nie zaś dla administracji rządowej (...)"[129].

W ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa dokonano podziału terytorialnego państwa na jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tj. gminy, powiaty, województwa. W piśmiennictwie uznano, że podział ten stanowi układ pierwotny, na którym może zostać zbudowana warstwa organizacyjna ustroju samorządowego[130]. Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do znaczenia terytorium i granic jednostki samorządu terytorialnego, wskazał, że stanowią one jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość jednostki jako wspólnoty polityczno-terytorialnej[131].

Kolejnym rodzajem podziału terytorialnego państwa jest podział pomocniczy. Stanowi on uzupełnienie dla podziału podstawowego, a zarazem przejaw dalszej decentralizacji organów władzy publicznej. W polskim porządku prawnym pomocniczy podział terytorialny funkcjonuje w ramach jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego. Zgodnie z art. 5 u.s.g. na obszarze gminy można utworzyć jednostki pomocnicze, w tym sołectwa, dzielnice, osiedla oraz jednostki o innych nazwach, które utworzone zostały w ramach podziału pomocniczego. Dodatkowo ustawodawca wskazał, że jednostką pomocniczą może być utworzone na terenie gminy miasto. Podział pomocniczy wprowadzany jest w ramach podziału podstawowego, umożliwia określenie właściwości miejscowej poszczególnych podmiotów administrujących w ramach tej samej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego[132]. Elżbieta Ura do podziału pomocniczego zaliczyła podział organów Policji na poszczególne posterunki lub rewiry dzielnicowych, a także w zakresie funkcjonowania aparatu wojewody tworzenie delegatur urzędu wojewódzkiego[133]. Szersze omówienie zagadnienia

[129] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

[130] J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 189.

[131] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

[132] G. Szpor, *Terytorialne...*, s. 116.

[133] E. Ura, *Prawo...*, s. 149.

dotyczącego podziału pomocniczego i jego tworzenia nastąpi w rozdziale szóstym niniejszej dysertacji.

Następnym rodzajem podziału terytorialnego państwa jest podział dokonany do celów specjalnych. Zbigniew Leoński zdefiniował podział terytorialny do celów specjalnych jako określone w przepisach prawa podziały terytorium państwa o charakterze trwałym, utworzone na potrzeby działalności aparatu państwowego i innych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania państwa, które nie należą do zakresu właściwości rzeczowej terenowych organów administracji państwowej[134]. Podziały specjalne służą wewnętrznym celom organizacyjnym, mają jednak odzwierciedlenie w innych dziedzinach, wpływając na strukturę przestrzenną zaopatrzenia, obieg towarów, obsługę ludności. Z podziałów specjalnych wynikają powiązania przestrzenne i podporządkowania odmienne od obowiązującego podziału terytorialnego. Podziały specjalne charakteryzują się odmienną hierarchią ośrodków zarządzania o większej liczbie stopni w porównaniu z kilkustopniowym podziałem terytorialnym państwa[135]. Marek Elżanowski zauważył, że nazwa określonego podziału specjalnego stanowi określenie umowne, funkcjonujące jedynie dla celów klasyfikacyjnych. W ramach struktur państwowych występuje wiele podziałów specjalnych[136]. Podział specjalny nie pokrywa się z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego. Podział terytorialny do celów specjalnych stanowi delimitację jednostek potrzebną do realizacji zadań państwowych przez organy niepaństwowe. Jego celem jest dostosowanie przestrzennego zakresu działania jednostek realizujących zadania państwowe do wypełnianych przez nie zadań i przyznanych kompetencji[137]. Podział do celów specjalnych stanowi podział terytorialny, który tworzony jest ustawą w celu sprawnego wykonywania zadań. Co do zasady podział specjalny nie powinien przecinać granic podziału zasadniczego, jednak w praktyce zasada ta nie zawsze jest przestrzegana[138]. W związku z powyższym w doktrynie prawa administracyjnego postuluje się, by przy dokonywaniu podziału specjalnego jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa w całości wchodziły w skład

[134] Z. Leoński, *Podział...*, s. 370.

[135] T. Lijewski, *Podział administracyjny a podziały specjalne*, w: A. Stasiak (red.), *Podział...*, cz. II, s. 207.

[136] M. Elżanowski, *Pojęcie...*, s. 59.

[137] W. Chróścielewski, *Podziały...*, s. 71.

[138] A. Żywicka, *Aktualny...*, s. 214.

jednostek podziału specjalnego[139]. Specjalny podział terytorialny tworzony jest również dla potrzeb samorządów zawodowych. Podział specjalny powinien być dostosowany do specyfiki wykonywanych działań przez utworzone w tym celu organy. Do podziału specjalnego zalicza się podział administracji górniczej, terenowych organów gospodarki wodnej, Straży Granicznej, administracji skarbowej. Jednostki podziału specjalnego przyjmują formę okręgów, obwodów, oddziałów, rejonów lub regionów[140]. Eugeniusz Ochendowski przedstawiając przykłady podziału specjalnego państwa, wskazał na występujący podział administracji górniczej – uwzględniający intensywność występowania kopalin na określonych obszarach państwa, administracji morskiej – obejmujący wybrzeże morskie i rejony nadmorskie, administracji kolejnictwa – obejmujący sieć kolejową, żeglugę śródlądową[141]. Podziały specjalne tworzone są dla celów funkcjonowania rządowej administracji niezespolonej. Nie zawsze obejmują terytorium całego państwa, a nadto mogą wykraczać poza granice państwa. Dotyczy to obszarów wyłącznej strefy ekonomicznej stanowiącej część obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Podział terytorialny do celów specjalnych może mieć jedno- lub wieloszczeblowe struktury[142] (np. struktura sądownictwa powszechnego i organów prokuratury, struktura administracji wojskowej, a także urzędy miar i wag[143]). Agnieszka Żywicka wskazała, że administracja specjalna w dużym stopniu realizuje zadania na rzecz gospodarki, a czynnikiem determinującym podział jest specyfika realizowanych zadań, a także liczba oraz struktura przedsiębiorców oraz poziom industrializacji danego regionu. Wobec tego dla każdego działu administracji funkcjonują odrębne podziały specjalne[144]. Piotr Lisowski zwrócił uwagę na występujące w języku prawnym dwie tendencje rozumienia podziałów specjalnych. Pierwsza związana jest z treścią art. 4 pkt 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, który wskazuje na podziały terytorialne tworzone w celu wykonywania zadań niezespolonej

[139] E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 306–307.
[140] E. Ura, *Prawo...*, s. 149.
[141] E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 306–307.
[142] A. Wilczyńska, *Podział terytorialny...*, s. 153.
[143] B. Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny...*, s. 312–313.
[144] A. Żywicka, *Aktualny...*, s. 213.

administracji rządowej. Druga natomiast obejmuje organy administracji niezespolonej oraz struktury terenowe organów administracji publicznej[145].

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na występowanie jeszcze jednego typu jednostki podziału terytorialnego państwa, tj. makroregionów będących quasi-poziomem w odniesieniu do struktury zasadniczego podziału terytorialnego[146]. Status makroregionów analizował Jacek Lang, wskazując, że stanowią one jednostki podziału pomocniczego. Tworzone są na podstawie aktów prawnych wydawanych przez organy bezpośrednio zainteresowane powstaniem takich jednostek, stanowiąc jednocześnie formę dekoncentracji lub decentralizacji[147].

4. Geneza i ewolucja podziału terytorialnego w Polsce w latach 1944–1997

4.1. Uwagi ogólne

We wcześniejszej części publikacji przedstawiono pojęcie podziału terytorialnego państwa oraz jego rodzaje. Głównym i najważniejszym podziałem terytorium państwa z punktu widzenia realizacji zadań publicznych jest zasadniczy podział terytorialny, który w Polsce obejmuje jednostki samorządu terytorialnego. Podział ten jest w gruncie rzeczy trwały, z tym że musi on reagować na ewolucję administracji publicznej. Brak ewolucji podziału prowadzi do zacofania administracji terenowej, a w konsekwencji do braku efektowności wykonywania zadań publicznych.

Warto w tym miejscu przedstawić zmiany zasadniczego podziału terytorialnego Polski od 1944 roku do 2021 roku. W okresie istnienia Polskiej Republiki Ludowej podział administracyjny państwa i kompetencje poszczególnych organów ulegały wielokrotnym zmianom. W szczególności należy zwrócić uwagę na: lata 1944–1950

---

[145] P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe dotyczące organizacji prawnej administracji w ujęciu statystycznym (instytucjonalnym)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 419.

[146] M. Elżanowski, *Pojęcie...*, s. 59.

[147] Makroregiony występowały po 1975 r., a utworzone zostały na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i obejmowały od 4 do 8 województw. Zob. J. Lang, *Podziały...*, s. 4.

nawiązujące do międzywojennych rozwiązań prawnych, okres datowany od 20 marca 1950 roku oraz lata 1972–1975 odnoszące się do reformy administracji terenowej realizowanej do czasu upadku poprzedniego ustroju Polski[148].

4.2. Podział terytorialny w latach 1944–1950

We wrześniu 1939 roku pod okupacją niemiecką znajdowało się 48,4% ówczesnej powierzchni Polski a Związku Radzieckiego – 51,6%. W wyniku II wojny światowej powierzchnia kraju zmniejszyła się o 77 000 km2, co stanowiło 19,8% powierzchni Polski (w skład wchodziło 7 województw: wileńskie, nowogródzkie, poleskie, wołyńskie, tarnopolskie, stanisławowskie i lwowskie). Na mocy uchwały Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 roku dostosowano strukturę rad narodowych do obowiązującego podziału terytorialnego Polski[149]. Na mocy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej instancji[150] uchylono podział terytorialny państwa wprowadzony przez okupanta oraz powołano organy wykonawcze I i II instancji, którymi były starostwa powiatowe oraz urzędy wojewódzkie. Na mocy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego przywrócono z kolei w Polsce instytucję samorządu terytorialnego[151]. Przyjęty wówczas model traktowano jako tymczasowy[152]. W latach 1944–1945 reaktywowano województwa: lubelskie, białostockie, warszawskie, kieleckie, krakowskie, łódzkie, poznańskie, pomorskie oraz śląskie[153]. Dekretem z dnia 30 marca 1945 roku przywrócono województwo gdańskie[154].

---

148 S. Gajewski, K.M. Nawacka, *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008, s. 170. Zob. także M. Kallas, *Kształtowanie się administracji publicznej w Polsce*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 67.

149 W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 407.

150 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej instancji (Dz.U. z 1944 r., nr 2, poz. 8 ze zm.).

151 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1944 r., nr 14, poz. 74).

152 W. Witkowski, *Historia...*, s. 408.

153 Tamże.

154 Dekret z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego (Dz.U. z 1945 r., nr 11, poz. 57).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 roku w sprawie tymczasowego podziału Ziem Odzyskanych[155] utworzono z kolei trzy województwa: województwo olsztyńskie z siedzibą władz wojewódzkich w Olsztynie, województwo szczecińskie z siedzibą władz wojewódzkich w Szczecinie i województwo wrocławskie z siedzibą władz wojewódzkich we Wrocławiu. Na mocy dekretu z dnia 7 lipca 1945 roku utworzono województwo rzeszowskie[156]. Do nowo powstałego województwa przeniesiono część zachodniej części województwa lwowskiego[157]. Obszar odzyskanych po wojnie ziem zachodnich i północnych został podzielony na cztery województwa: gdańskie, olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie. Ponadto na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej utworzono województwo śląskie, poznańskie oraz białostockie[158]. Po wojnie w Polsce obowiązywał trójstopniowy podział terytorialny, obejmujący gminy, powiaty oraz województwa. Na najniższym stopniu samorządu terytorialnego funkcjonowało około 3000 gmin[159]. Pozostawienie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oznaczało nawiązanie do nowoczesnego podziału obowiązującego w okresie II Rzeczypospolitej, a także przyjęcie założenia, że podział terytorialny powinien stanowić jeden z trwałych elementów ustroju[160]. Od 28 czerwca 1946 roku terytorium Polski zostało podzielone na 14 województw (województwa: białostockie, pomorskie, gdańskie, śląskie, kieleckie, krakowskie, lubelskie, łódzkie, olsztyńskie, poznańskie, rzeszowskie, szczecińskie, warszawskie, wrocławskie) oraz dwa miasta wydzielone (Warszawa i Łódź).

Cechą charakterystyczną lat 1944–1950 było występowanie „systemu trialistycznego", na który składały się rady narodowe, administracja rządowa oraz samorząd terytorialny[161]. Zgodnie z postanowieniami Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwo-

---

155 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału Ziem Odzyskanych (Dz.U. z 1946 r., nr 28, poz. 177).

156 Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego (Dz.U. z 1945 r., nr 27, poz. 168).

157 J.Z. Pająk, *Dzieje podziałów administracyjnych o granice regionu świętokrzyskiego*, w: J. Wijaczek (red.), *Region świętokrzyski. Mit czy rzeczywistość*, Kielce 2001, s. 67.

158 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 312–313.

159 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 218.

160 W. Witkowski, *Historia...*, s. 407.

161 W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2011, nr 1, s. 172.

lenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego organami samorządu terytorialnego były rady narodowe (organy uchwałodawcze) oraz wydziały wojewódzkie i powiatowe z przewodniczącymi w postaci wojewodów oraz starostów, a także zarządy miast i gmin z prezydentami lub burmistrzami oraz wójtami (organy wykonawcze).

Do 1954 roku na terenie Polski następowała zmiana nazewnictwa jednostek podziału terytorialnego na Ziemiach Odzyskanych. Ujednolicano regulacje prawne o podziale terytorialnym państwa, jak również powstawały tendencje decentralizacyjne samorządu terytorialnego. Zespolenie ziem odzyskanych z pozostałymi terenami Polski nastąpiło na podstawie ustawy o scalaniu zarządu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową[162].

4.3. Podział terytorialny w latach 1950–1957

Celem uporządkowania uregulowań prawnych dotyczących podziału terytorialnego państwa przyjęta została ustawa o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego Państwa[163], która stanowiła akt o charakterze proceduralnym. Wskazany akt prawny zakładał utrzymanie dotychczasowego podziału terytorialnego na gminy, powiaty i województwa[164], a jednocześnie określił zasady dotyczące utworzenia, znoszenia albo zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca w drodze wskazanej powyżej ustawy przyznał Sejmowi, Radzie Ministrów oraz Ministrowi Administracji Publicznej, a także wojewodom kompetencje we wskazanym zakresie. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ust. 1 utworzenie nowego województwa, zniesienie istniejącego, zmiana jego granic lub nazwy następuje w drodze ustawy. Od powyższego rozwiązania ustawodawca zastosował wówczas wyjątek w drodze ust. 3, stanowiąc, że włączenie w całości lub części gmin wiejskich oraz miast, niestanowiących odrębnych powiatów miejskich, wchodzących w skład powiatu jednego województwa, do przyległego

[162] Ustawa z dnia 11 stycznia 1949 r. o scalaniu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową (Dz.U. z 1949 r., nr 4, poz. 22).

[163] Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego Państwa (Dz.U. nr 6, poz. 48).

[164] Z. Leoński, *Kształtowanie się podziału administracyjnego w okresie trzydziestolecia Polski Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1977, z. 12, s. 18–19.

powiatu województwa drugiego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Rola Sejmu została również uwzględniona w treści art. 5 ust. 3, który stanowił, że zniesienie miasta liczącego co najmniej 3000 mieszkańców następuje w drodze ustawy. Rada Ministrów została przez ówczesnego prawodawcę wyposażona w kompetencje dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa szczególnie w zakresie jednostek stopnia powiatowego. Rada Ministrów stosownie do art. 2 i 3 została upoważniona do utworzenia nowego powiatu, zniesienia istniejącego, zmiany jego granic lub nazwy albo zmiany siedziby władz powiatowych, a także tworzenia powiatów miejskich. W zakresie dotyczącym powiatów miejskich ustawodawca w drodze art. 5 ust. 1 zdanie drugie postanowił o przyznaniu Radzie Ministrów kompetencji do wprowadzenia w drodze rozporządzenia zmiany granic miast, stanowiących odrębne powiaty miejskie. Stosownie do postanowień ustawy z 4 lutego 1950 roku Minister Administracji Publicznej został wyposażony w kompetencje do utworzenia nowej gminy wiejskiej, zniesienia istniejącej, zmiany jej granic (art. 4), a także do zaliczenia poszczególnych miejscowości w poczet miast oraz zmiany granic miast, niestanowiących odrębnych powiatów miejskich (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze). Ustawodawca postanowił również, że Minister Administracji Publicznej w drodze rozporządzenia mógł dokonać zniesienia miasta liczącego mniej niż 3000 mieszkańców i nadania mu ustroju gminy wiejskiej lub gromady (art. 5 ust. 2). Zgodnie z art. 6 ustawy utworzenie nowej gromady, zniesienie istniejącej oraz wszelkie zmiany granic gromad w obrębie gminy wiejskiej, jak również ustalenie i zmiana nazwy gromady następować mogły w drodze zarządzenia wojewody. Tym samym prawodawca postanowił o przyznaniu wojewodzie kompetencji w zakresie kształtowaniu podziału terytorialnego państwa.

Co istotne z punktu widzenia treści omawianej ustawy oraz tematu niniejszej dysertacji zgodnie z art. 7 zmiany w podziale terytorialnym państwa, przewidziane w art. 1 ust. 2 i 3 oraz art. 2, 3, 4 i 5 ust. 1 i 2, następowały po wysłuchaniu opinii rad narodowych danej jednostki terytorialnej, a w odniesieniu do gmin wiejskich, miast i powiatów – również opinii prezydium rady narodowej bezpośrednio wyższego stopnia. Z powyższego wynika, że wydanie ww. opinii nie było wymagane jedynie w przypadku dokonywania zmian przez Sejm w drodze ustawy. Również zmiany dokonywane przez wojewodę, w zakresie wskazanym w art. 6, następować mogły po

wysłuchaniu opinii organów uchwalających zainteresowanych gromad oraz gminnej rady narodowej.

Na mocy ustawy z dnia 2 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[165] przekształcono dzielnice miast w samodzielne jednostki podziału terytorialnego państwa. W wyniku zmian w tym podziale, dokonanych ustawą z dnia 28 czerwca 1950 roku o zmianach podziału administracyjnego Państwa[166], utworzono województwo koszalińskie, opolskie i zielonogórskie. Celem utworzenia nowych jednostek terytorialnych było dążenie do rozdrobnienia terytorialnego państwa, a także powiązania Ziem Odzyskanych z pozostałą częścią kraju[167]. Na podstawie przywołanej ustawy dokonano również zmiany granic województw olsztyńskiego, bydgoskiego i kieleckiego. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 1951 roku w sprawie utworzenia powiatów miejskich z obszarów niektórych miast[168] utworzono trzynaście powiatów miejskich obejmujących miasta: Pruszków, Leszno, Ostrów Wielkopolski, Pabianice, Zgierz, Ostrowiec Świętokrzyski, Chełm, Brzeg, Cieszyn, a także Nowy Sącz, Zakopane, Tarnów oraz Przemyśl.

Na mocy Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku[169] ustrojodawca w rozdziale poświęconym terenowym organom władzy państwowej podzielił państwo na gminy, miasta, dzielnice większych miast, powiaty i województwa, jednocześnie stanowiąc, że władze w tych ośrodkach sprawują rady narodowe. W piśmiennictwie przyjęto, że rozwiązanie to położyło kres funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce[170].

W 1954 roku przeprowadzono reformę podziału terytorialnego państwa obejmującą gminy. Ustawą z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego

---

165 Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130 ze zm.).

166 Ustawa z 28 czerwca 1950 r. o zmianach podziału administracyjnego Państwa (Dz.U. nr 28, poz. 255).

167 W. Witkowski, *Historia…*, s. 409.

168 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 1951 r. w sprawie utworzenia powiatów miejskich z obszarów niektórych miast (Dz.U. nr 20, poz. 161).

169 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. nr 33, poz. 232.

170 J. Kwaśniewski, *Kształtowanie się modelu samorządu terytorialnego w Polsce po przełomie roku 1989*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea" 2014, nr 4, s. 160.

wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych[171] w miejsce gmin utworzono niemal 9000 małych gromad. Ustawodawca postanowił, że w skład gromad powinny wchodzić wsie położone na terenie jednej gminy lub sąsiadujących ze sobą gmin, powiązane komunikacyjnie oraz posiadające wspólne urządzenia gospodarcze, kulturalne lub zdrowotne. W okresie od 1954 roku do 1975 roku na terenie województwa kieleckiego utworzono nowe powiaty: białobrzeski, chmielnicki, kazimierski, lipski, przysuski, staszowski, szydłowiecki oraz zwoleński. Ponadto we wskazanym okresie oprócz istniejących powiatów miejskich Kielc i Radomia utworzono nowe powiaty miejskie: Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna i Starachowice[172]. Przeprowadzoną reformę uzasadniano potrzebą zbliżenia organów władzy do ludności, a także przebudową ustroju wsi. Utworzenie gromad miało na celu kolektywizację wsi, stąd obszar gromady miał pokrywać się z terenem funkcjonowania spółdzielni produkcyjnej[173]. Edward Rączka oceniając ówczesną reformę administracji publicznej państwa, polegającą na utworzeniu rad narodowych, wskazał, że pomimo dobrego przygotowania i przeprowadzenia nie można ocenić jej pozytywnie. Do czynników hamujących prawidłowy rozwój jednostek samorządowych autor zaliczył niedostateczną liczbę instytucji działających na wsi, brak odpowiedniej bazy oraz niewielkie środki na działalność społeczno-gospodarczą, a także konsumpcyjny charakter gromadzkich rad narodowych, słabość kadry biur gromadzkich rad narodowych oraz nadmierną centralizację indywidualnych spraw obywateli. Co więcej, słabość reformy powodował proces znoszenia mniejszych gromad, który nie gwarantował realizacji zadań[174]. Jerzy Służewski oceniając reformę z 1954 roku, wskazał natomiast, że nie wzięto wówczas pod uwagę dalszego rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza intensyfikacji produkcji rolnej, co miało powodować rozwój gromad jako silnych ośrodków gospodarczych zdolnych do realizacji nałożonych na nie zadań[175]. W ocenie Huberta Izdebskiego

[171] Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. nr 43, poz. 191 ze zm.).

[172] J.Z. Pająk, *Dzieje...*, s. 68.

[173] W. Witkowski, *Historia...*, s. 409.

[174] E. Rączka, *Przemiany w podziale administracyjnym w 60-leciu*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1978, nr 15, s. 40–41.

[175] J. Służewski, *Podział administracyjny...*, s. 109–110.

rewizja w podziale terytorialnym wynikała z chęci osłabienia przez władze krajowe lokalnych środowisk[176].

W 1954 roku w wyniku dalszej reformy podziału administracyjnego państwa utworzono nowy typ jednostki podziału w postaci osiedla. Na mocy ustawy z dnia 25 września 1954 roku o osiedlach i radach narodowych osiedli[177] postanowiono, że z obszaru gromady może być wyłączone osiedle liczące co najmniej 1000 mieszkańców. Ustawodawca wyodrębnił trzy rodzaje osiedli:

1) osiedla robotnicze, które mogły być tworzone w pobliżu zakładów przemysłowych, w miejscowościach o zwartej zabudowie (typu miejskiego), w których co najmniej dwie trzecie mieszkańców czerpie środki utrzymania ze źródeł poza rolnictwem (art. 6),
2) osiedla uzdrowiskowe tworzone w miejscowościach posiadających znaczenie lecznicze, o zabudowie typu miejskiego, jeżeli kuracjusze stanowią co najmniej połowę ogółu ludności przebywającej w sezonie kuracyjnym w tych miejscowościach (art. 7),
3) osiedla rybackie tworzone w miejscowościach nadmorskich o zabudowie typu miejskiego, w których co najmniej dwie trzecie mieszkańców czerpie środki utrzymania z prac związanych z rybołówstwem (art. 8).

Powyższe jednostki stanowiły pomost pomiędzy gromadą a miastem i funkcjonowały do 1972 roku[178].

4.4. Podział terytorialny w latach 1957–1975

Od 1 stycznia 1957 roku z jednostek zaliczanych do kategorii samorządu wojewódzkiego wyodrębniono miasta: Kraków, Poznań oraz Wrocław. Obowiązujący wówczas podział terytorialny państwa obejmował 17 województw[179], 314 powiaty oraz 76 miast stanowiących powiaty miejskie. W 1958 roku zwiększono liczbę województw

[176] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 212.

[177] Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz.U. nr 43, poz. 192).

[178] J. Dobkowski, *Z problematyki...*, s. 129.

[179] Tj. województwa: białostockie, bydgoskie, gdańskie, katowickie, kieleckie, koszalińskie, krakowskie, lubelskie, łódzkie, olsztyńskie, opolskie, poznańskie, rzeszowskie, szczecińskie, warszawskie, wrocławskie i zielonogórskie.

do 22 poprzez wyodrębnienie pięciu miast wojewódzkich (Krakowa, Poznania, Wrocławia, Warszawy i Łodzi) oraz nadania im statusu województw miejskich[180].

W 1972 roku na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych dokonano reformy podziału terytorialnego[181], w ramach której w miejsce około 4000 gromad utworzono około 2100 gmin. Tym samym powrócono do stanu sprzed reformy z 1954 roku.

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy gmina stała się podstawową jednostką podziału administracyjno-gospodarczego na terenach wiejskich, dzięki czemu nabrała szczególnego znaczenia. Ustawa zniosła osiedla jako odrębne jednostki samorządowe, natomiast uregulowała tryb tworzenia jednostek pomocniczych – sołectw. Jednocześnie zapoczątkowano proces tworzenia jednego organu władzy i administracji dla dwóch jednostek podziału terytorialnego, przewidując możliwość powoływania wspólnych organów dla małych miast i otaczających je gmin[182]. Zgodnie z art. 7 pkt 3 przywołanej ustawy z 1972 roku Prezes Rady Ministrów z dniem 1 stycznia 1973 roku został upoważniony do dokonania czynności przygotowawczych niezbędnych do wejścia w życie ustawy, w tym zapewnienia włączenia zniesionych osiedli w poczet miast albo włączenia ich obszarów do sąsiednich gmin lub miast. Korekta ich granic nastąpiła w wyniku reformy administracji publicznej realizowanej w kolejnych latach[183]. Ówczesny podział terytorialny państwa zachował się do 31 maja 1975 roku.

4.5. Podział terytorialny w latach 1975–1997

Ustawą z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych[184] dokonano zmiany podziału terytorialnego państwa. Wprowadzono dwustopniowy podział terytorialny państwa.

---

[180] E. Rączka, *Przemiany...*, s. 40.

[181] Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312).

[182] Z. Leoński, *Kształtowanie...*, s. 25–27.

[183] M. Ekiert, B. Jaźwiecka, E. Rączka, *Podział administracyjny PRL*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1977, nr 6, s. 47.

[184] Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 2 ww. ustawy jednostkami podziału administracyjnego stopnia podstawowego stały się gminy i miasta oraz dzielnice większych miast. Jednostkami podziału administracyjnego stopnia wojewódzkiego były natomiast województwa oraz miasta: stołeczne Warszawa, Kraków, Łódź i Wrocław. W wyniku przeprowadzonej reformy zlikwidowano samorząd powiatowy, a wraz z nim podział miast na miasta powiatowe oraz miasta niestanowiące powiatów. Zniesiono obowiązujący do maja 1975 roku podział na województwa oraz miasta wyłączone z województw, a w zamian terytorium państwa podzielono na 49 nowych województw. Zlikwidowano także podział miast Gdańsk, Poznań oraz Szczecin na dzielnice. Podstawowy stopień podziału terytorialnego państwa stanowiły gminy, miasta oraz dzielnice miast. Jednostki stopnia podstawowego ulegały dalszemu podziałowi pomocniczemu. Na terenie gmin tworzono sołectwa, które obejmowały jedną wieś lub inne tereny powiązane ze sobą wspólnymi problemami społeczno-gospodarczymi. Miasta i dzielnice dzielono natomiast na osiedla i obwody. Osiedla miały obejmować część miasta wyróżniającą się naturalną więzią ekonomiczno-społeczną mieszkańców oraz prezentować zbliżone warunki komunalne. Jednocześnie osiedla miały pokrywać się z okręgami wyborczymi do miejskich rad narodowych. Obwody z kolei miały obejmować bloki, ulice lub inne zespoły budynków o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej trzech tysięcy[185].

Na mocy wskazanej powyżej ustawy dokonano również nowelizacji zasad dokonywania zmian w podziale administracyjnym. W drodze zredagowanych przepisów ustawodawca przyznał kompetencje w tym zakresie Sejmowi, Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Sejm w drodze ustawy mógł dokonywać zmian w podziale administracyjnym państwa na województwa. Co istotne, już zmiana granic województw mogła następować w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 utworzenie miasta było dopuszczalne na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego na wniosek Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, natomiast w myśl ust. 2 zmiana granic miasta była realizowana w drodze rozporządzenia Ministra

[185] Z. Leoński, *Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Poznań 1976, s. 34–35.

Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, wydanego na wniosek terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Na podstawie art. 5 Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska został wyposażony w kompetencje tworzenia, łączenia i znoszenia gmin oraz zmiany ich granic. Podobnie jak w przypadku rozwiązań zastosowanych w ustawie z dnia 4 lutego 1950 roku o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego Państwa dokonanie zmiany w podziale administracyjnym państwa wymagało wydania opinii. Zgodnie z art. 6 ustawy zmiany, o których mowa w art. 3 ust. 2, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5, następowały po zasięgnięciu opinii rady narodowej jednostki podziału administracyjnego, której zmiana dotyczyła. Powyższa regulacja wyłączała zatem obowiązek wydania opinii w przypadku utworzenia województw, które następowało w drodze ustawy.

Na skutek reformy w ówczesnej Polsce istniało 810 miast, 21 dzielnic w miastach stopnia wojewódzkiego oraz 2327 gmin[186]. Taki podział funkcjonował do 1 czerwca 1999 roku. W wyniku przeprowadzonych konsultacji oraz prac administracyjnych w okresie od 1 września 1975 roku do 2 lipca 1976 roku dokonano korekt podziału administracyjnego państwa, czego skutkiem było zmniejszenie liczby gmin o 222 jednostki[187].

Dwustopniowy podział terytorialny wprowadzony na podstawie reformy administracji publicznej z 1975 roku miał wprowadzić nową, efektywniejszą strukturę organów administracji terytorialnej[188] i przyczynić się do usprawnienia realizacji zadań państwowych[189]. W rezultacie dokonanych zmian istotnej zmianie uległa pozycja miast jako kategorii jednostek podziału terytorialnego – w ramach tej samej kategorii znalazły się wszystkie miasta, niezależnie od ich potencjału społeczno-gospodarczego, kulturalnego, a także od tego, czy stanowią stolice administracji terytorialnej[190]. W doktrynie wskazano, że celem ww. reformy była centralizacja władzy politycznej i gospodarczej[191]. Reformę administracji publicznej przeprowadzoną w 1975 roku charakteryzowało się

---

186 D. Malec, *Administracja w Polsce w latach 1944–1990*, w: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 210.

187 E. Rączka, *Korekta sieci gmin – podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1976, nr 18, s. 13.

188 W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 159.

189 E. Rączka, *Korekta...*, s. 13.

190 W. Dawidowicz, *Zarys ustroju...*, s. 165–166.

191 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 213.

jako próbę centralizacji przez dekoncentrację. Województwa jako stopień samorządu zostały podporządkowane władzy centralnej, zniesiono jednostki samorządu stopnia powiatowego oraz gromady, natomiast podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego zostały nowo utworzone gminy. Reforma wywarła wpływ również na status Warszawy i ówczesnego województwa warszawskiego, w ramach których utworzono Województwo Stołeczne Warszawskie. Dzielnice otrzymały status gmin, miasto Warszawa zaś przestało istnieć jako odrębna jednostka administracja[192].

Zarówno założenia reformy administracji i zmian podziału terytorialnego państwa, jak i ich skutki zostały dość krytycznie ocenione w piśmiennictwie. Zniesienie powiatów i dużych województw umacniało ówczesny system centralistycznego kierowania partią, administracją oraz gospodarką[193]. Przeprowadzona reforma terytorialna zakładała zniesienie dwóch najbardziej zakorzenionych w tradycji polskiej administracji stopni samorządu: historycznych regionów oraz wchodzących w ich skład powiatów. Województwa zmniejszono do jednej trzeciej poprzedniej powierzchni[194]. Dodatkowo, w latach 70. i 80. XX wieku, miało miejsce włączanie w wielu przypadkach gmin wiejskich w granice miast. Tereny te były oddalone od obszarów *stricte* miejskich, niedostateczne było ich powiązanie infrastrukturalne z obszarami bardziej zurbanizowanym[195]. Niedoskonały okazał się także obowiązujący od 1975 roku podział na województwa. Jedynie niektóre województwa dysponowały infrastrukturą oraz potencjałem gospodarczym, kadrowym i instytucjonalnym umożliwiającym przejęcie części zadań państwa i prowadzenie własnej polityki regionalnej. Granice 49 województw w wielu miejscach nie były ze sobą powiązane z uwzględnieniem więzi historycznych, kulturowych, gospodarczych czy przyrodniczych[196].

---

[192] K. Herbst, *Reforma samorządowa a struktura społeczno-terytorialna Warszawy*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 12, s. 33.

[193] M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Iuridica" 2000, nr XXXVIII, s. 82. Por. T. Rabska, *Refleksje...*, s. 29; G. Dutkiewicz, *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II Wojnie Światowej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych" 2010, rocznik II, s. 199.

[194] W. Surażska, J. Bucek, L. Malikowa, P. Danek, *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10, s. 21.

[195] T. Kaczmarek, *Gminny...*, s. 72.

[196] P. Łysoń, *Projekt...*, s. 49.

Wiele organów nie było przygotowanych na wdrożenie przedmiotowej reformy i wejście w życie ustawy z dnia 28 maja 1975 roku. Powyższe spowodowało niekontrolowany rozrost podziału terytorialnego państwa do celów specjalnych[197]. Niedługo po jej wejściu w życie konieczne było wprowadzenie kolejnych podziałów terytorialnych do celów specjalnych, w większości pokrywających się z wcześniejszymi granicami powiatów oraz województw[198], które stanowiły liczną grupę zróżnicowaną pod względem funkcji, zadań, prawnych form i metod działania, a także zakresu terytorialnej właściwości oraz organizacji[199]. W latach 1975–1998, tj. w okresie dwustopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, duża liczba podziałów specjalnych wynikała z tego, że województwo jako struktura terenowa stanowiło niewielką przestrzennie jednostkę terytorialną. Wobec braku funkcjonowania jednostek stopnia powiatowego tworzono podziały specjalne o charakterze ponadwojewódzkim (okręgi) oraz ponadgminne (rejony). We wskazanym okresie występowało 79 podziałów specjalnych (45 ponadwojewódzkich i 14 ponadgminnych)[200]. Krytyczne oceny zbyt rozbudowanego podziału terytorialnego do celów specjalnych prowadziły do zgłaszania wniosków *de lege ferenda* uzasadniających przeprowadzenie reformy podziału administracyjnego państwa na podstawie następujących założeń: ograniczenie liczby podziałów specjalnych do niezbędnego minimum, kształtowanie podziałów specjalnych w granicach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, wprowadzenie aktu prawnego, który w sposób kompleksowy ureguluje zagadnienie tworzenia podziałów terytorialnych specjalnych, a także ujednolicenie granic wszystkich jednostek podziału specjalnego zarówno o charakterze ponadgminnym i ponadwojewódzkim, jak również umiejscowienie w jednej miejscowości siedzib podmiotów podziału specjalnego na danym stopniu[201].

---

197 Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1984, z. 4, s. 9.

198 W. Surażska, J. Bucek, L. Malikowa, P. Danek, *W stronę regionów...*, s. 21. Zob. także Z. Łosiakowski, *Podziały specjalne dla celów specjalnych*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1977, nr 19, s. 43–44.

199 M. Jełowicki, *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990, s. 27. Por. także W. Chróścielewski, *Z problematyki podziałów terytorialnych specjalnych*, „Państwo i Prawo" 1977, z. 8–9, s. 108.

200 Tak E. Wysocka, *Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnego podziałów specjalnych i kierunków ich ujednolicenia*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 4, s. 39.

201 W. Chróścielewski, *Z problematyki...*, s. 116.

Na mocy nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 lutego 1976 roku[202] ustrojodawca postanowił, że terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast i województwach są rady narodowe. Tym samym dostosowano postanowienia konstytucji w zakresie funkcjonowania administracji terenowej do obowiązującego podziału terytorialnego państwa. Zmiany w strukturze podziału terytorialnego państwa oraz uregulowania prawne dotyczące kształtowania granic wprowadziła ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym[203]. Ustawodawca w art. 13 ww. ustawy postanowił o dwustopniowym podziale terytorialnym państwa. Jednostkami podziału podstawowego były gminy oraz miasta. Status jednostek podstawowych uzyskały także dzielnice w miastach podzielonych na dzielnice. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ww. ustawy, dzielnice mogły być tworzone jedynie w miastach liczących powyżej 300 tys. mieszkańców. Jednostkami drugiego stopnia były województwa. Ustawodawca uregulował tryb tworzenia, łączenia i znoszenia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a także dokonywania zmian ich granic. W myśl art. 15 ust. 1 ustawy tworzenie, łączenie i znoszenie jednostek podziału terytorialnego stopnia podstawowego oraz zmiany ich nazw i ustalanie siedzib ich rad narodowych następowało w formie uchwały Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii lub na wniosek właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Zmiana granic miast i gmin w obrębie województwa, a także dzielnic w miastach mogło natomiast następować w drodze uchwały wojewódzkiej rady narodowej, podjętej po uprzednim uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw administracji. Ustawodawca postanowił także, że tworzenie i znoszenie województw następuje w drodze ustawy, zmiana zaś granic jednostki podziału terytorialnego drugiego stopnia dokonywana będzie rozporządzeniem Rady Ministrów, wydanym na wniosek ministra właściwego do spraw administracji i po zasięgnięciu opinii właściwych wojewódzkich rad narodowych. Procedura dokonywania i zmiany podziału terytorialnego państwa przewidywała również obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego oraz przeprowadzenia konsultacji

[202] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U z 1976 r., nr 7, poz. 36 ze zm.).

[203] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r., nr 26, poz. 183 ze zm.).

społecznych z mieszkańcami terenów zainteresowanych zmianami w podziale terytorialnym państwa. Jednym z istotniejszych kryteriów dokonywania podziału terytorialnego i jego zmian były ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego kraju.

Ustawodawca uregulował również zasady i tryb tworzenia terytorialnych podziałów specjalnych. W myśl art. 22 ustawy o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym podziały specjalne mogły być dokonywane na podstawie aktów prawnych rangi ustawowej. Podziały te miały uwzględniać potrzeby określonych działów gospodarki lub administracji państwowej bądź miały być tworzone w innych uzasadnionych społecznie i gospodarczo celach. Co istotne, ustawodawca postanowił, że przy dokonywaniu terytorialnego podziału specjalnego należy dążyć do tego, aby podział ten nie naruszał granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Jednocześnie tworzenie podziału do celów specjalnych wymagało zgody wojewódzkiej rady narodowej w przypadku podziału specjalnego na terenie województwa, natomiast opinii właściwej wojewódzkich rad narodowych w przypadku podziału obejmującego obszar więcej niż jednego województwa. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym zmieniła status prawny miast Warszawy, Łodzi i Krakowa. Miasta te uzyskały status jednostki terytorialnej stopnia podstawowego. Ich większa doniosłość związana była jedynie z aspektem organizacji rad narodowych na terenie Polski[204].

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że po 1989 roku następowało wiele zmian w zakresie podziału terytorialnego państwa w aspekcie zarówno granic jednostek, jak i ich statusu organizacyjnego. Wynikało to z niezaakceptowanego przez społeczeństwo podziału terytorialnego narzuconego przez władze socjalistyczne. Niektóre jednostki stopnia gminnego nie odpowiadały warunkom ustawowym. Ponadto wykształciło się wiele nowych funkcji publicznych powodujących wzrost zadań administracji terytorialnej, również na poziomie lokalnym. Realizacja tych zadań była niemożliwa przez niewielkie jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto rozwój samorządności pociągał za sobą rozwój świadomości lokalnej, opartej na potrzebie samostanowienia[205].

Zdaniem Alfreda Lutrzykowskiego powojenne 45-lecie było okresem, w którym samorząd terytorialny został wyeliminowany jako forma sprawowania władzy

[204] J. Kościołek, *Dzielnice i dzielnicowe rady narodowe w mieście stołecznym Warszawie, Krakowie i Łodzi*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1985, nr 20, s. 35.

[205] T. Kaczmarek, *Gminny...*, s. 65.

publicznej. Ponowne odtworzenie organów administracji samorządowej w terenie miało charakter jedynie pozorny, albowiem zostały one całkowicie podporządkowane radom narodowym[206].

Zapoczątkowane w 1989 roku zmiany ustrojowe w Polsce były ściśle związane z koniecznością przeprowadzenia gruntownej reformy administracji publicznej. Ówcześnie funkcjonujące organy, działające na podstawie obowiązujących wówczas regulacji prawnych, w dobie społeczeństwa demokratycznego stały się niewydolne. Zmiany dotyczące aparatu administracyjnego dotyczyły również organizacji samorządu terytorialnego[207]. Zdaniem Wojciecha Wytrążka wielką rolę w przygotowywaniu reformy administracyjnej państwa i samorządu terytorialnego odegrał dorobek doktryny okresu międzywojennego, w tym prace Jerzego Panejki oraz Tadeusza Bigi[208]. Jerzy Panejko ujmował samorząd terytorialny jako część zdecentralizowanej administracji władzy państwowej, która wykonywana jest przez niepodległe hierarchicznie, samodzielne organy na stopniu lokalnym[209]. Tadeusz Bigo z kolei uważał, że samorząd stanowią korporacyjnie zorganizowane grupy społeczne, posiadające odrębną podmiotowość. W jego ocenie korporacyjnie zorganizowane osoby prawne stanowią związki wyposażone przez normy organizacyjne do realizowania zadań administracji publicznej w granicach ustawowego zakresu działania[210]. Założenia odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce były elementem negocjacji w toku obrad Okrągłego Stołu (6 lutego 1989 r. – 4 kwietnia 1989 r.), w których uczestniczyli zarówno przedstawiciele ówczesnej władzy, jak i strony opozycyjnej[211]. W lipcu 1989 roku Senat przyjął następujące założenia dotyczące restytucji samorządu terytorialnego:

1) samorząd powinien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej,
2) przywrócenie zlikwidowanej w 1950 roku własności komunalnej z jednoczesnym zagwarantowaniem niezależności i samodzielności organom samorządu,

---

[206] A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce po II wojnie światowej oraz po roku 1989*, w: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 61.

[207] W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999, s. 30.

[208] W. Wytrążek, *Decentralizacja administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2004, z. 3, s. 94.

[209] J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 130.

[210] T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990, s. 151–152.

[211] B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 41.

3) oparcie nadzoru państwa względem samorządu na wyłącznym kryterium legalności,
4) przyznanie samorządowi ochrony sądowej oraz prawa do zrzeszania się,
5) zagwarantowanie przeprowadzenia na stopniu samorządu w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do jego organów[212].

W toku dyskusji nad zagadnieniami ustrojowymi dotyczącymi samorządu terytorialnego, a także granicami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w piśmiennictwie postulowano potrzebę kompleksowej i przeprowadzonej dla wszystkich stopni jednocześnie zmiany podziału terytorialnego państwa. Zmiana miała obejmować korektę granic gmin, tak aby podstawowe jednostki samorządu stanowiły trwałe i niepodzielne podwaliny struktury regionalnej[213]. Taki postulat zgłosił m.in. Jerzy Parysek, którego zdaniem kompleksowa zmiana podziału terytorialnego miała obejmować:

1) „korektę granic gmin, aby te, jako podstawowe a zarazem najbardziej spójne przestrzennie, terytorialne jednostki więzi społeczno-gospodarczych, mogły stać się trwałymi i niepodzielnymi »cegiełkami« struktury regionalnej kraju,
2) wydzielenie powiatów, jako skupień gmin, silnie powiązanych z ośrodkami powiatowymi i między sobą,
3) utworzenie województw, jako skupień powiatów o silnych powiązaniach z ośrodkiem regionalnym (wojewódzkim) i silnych wzajemnych powiązaniach"[214].

Samorząd terytorialny na stopniu gminy został reaktywowany na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym[215], a mocą Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku gminie przyznano status podstawowej jednostki podziału terytorialnego państwa. Ustrój administracji publicznej oparty został na dualizmie poprzez niewyodrębnione z administracji państwowej organy rządowe i samodzielne wspólnoty lokalne, jakimi były gminy. Dalszy proces decentralizacji państwa nastąpił w 1998 roku[216].

---

[212] Tamże, s. 42.

[213] J.J. Parysek, Kryteria administracyjnego podziału kraju z punktu widzenia struktury regionalnej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 5.

[214] Tamże.

[215] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 32, poz. 191).

[216] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, t. 6: Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 175.

5. Podział terytorialny państwa po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

5.1. Przesłanki wprowadzenia konstytucyjnych gwarancji podziału terytorialnego państwa

Zmiana ustroju Polski wynikająca z głębokich zmian ustrojowych wymagała przeprowadzenia reformy administracji publicznej, w tym dotyczących odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce. Prace nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej obejmowały dlatego również zagadnienia normujące „ustrój terytorialny" w Polsce[217]. Podwaliny rozwiązań konstytucyjnych stanowiło założenie dokonania podziału administracji publicznej przez władze państwowe z administracją terytorialną, wykonywaną w ramach samorządu terytorialnego[218].

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że ograniczenie w 1990 roku reformy ustroju terytorialnego jedynie do poziomu gminnego – nienaruszającego podziału administracyjnego na gminy, który zarówno wówczas, jak i obecnie trafnie uznaje się za optymalny – nie oznaczało akceptowania dotychczasowego podziału terytorialnego na województwa oraz pozostawienia wyłącznie wojewody jako organu władzy publicznej na tym stopniu podziału. Stanowiło jedynie wyraz stanowiska, że przygotowanie kompleksowej reformy w tym zakresie wymaga opracowania spójnej koncepcji[219]. Pierwsze prace nad przygotowaniem projektów aktów prawnych mających wprowadzić nowy podział terytorialny państwa datowane są na 1991 rok. Wówczas Prezes Rady Ministrów powołał pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji publicznej oraz utworzył specjalne zespoły, których zadaniem było przygotowanie oceny administracji, a także wskazanie założeń i kierunków reform oraz opracowanie wstępnych

[217] M. Stec, *Ustrój...*, s. 28.

[218] Tamże, s. 28–29.

[219] Zob. M. Stec, *Kształtowanie się podziału terytorialnego na województwa w ramach reformy ustroju terytorialnego Polski z 1998 r.*, w: M. Szewczyk, M. Jędrzejczak (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, s. 286 i cytowana tam literatura.

projektów aktów prawnych[220]. W październiku 1992 roku pod przewodnictwem Michała Kuleszy rozpoczął działalność pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej. W efekcie prac zespołu rząd Hanny Suchockiej przyjął zaprezentowane przez pełnomocnika założenia, w ramach których postulowano utworzenie jednostek samorządu terytorialnego na stopniu powiatu, wyposażenie powiatu w kompetencje, majątek oraz środki finansowe umożliwiające wykonywanie zadań. Przywrócenie jednostki samorządu terytorialnego stopnia powiatowego miało zostać przeprowadzone na podstawie schematu: „5–10–50", który zakładał, że powiat ma się składać z 5 gmin i 10 tysięcy mieszkańców w stolicy powiatu. Ogólna liczba mieszkańców powiatu miała wynosić natomiast 50 tysięcy[221]. W ocenie Michała Kuleszy określona minimalna liczba mieszkańców gwarantowała dochody, które zapewnią utrzymanie się jednostki samorządu terytorialnego. Utworzenie jednostki poniżej wskazanej liczby mieszkańców powodowałoby wzrost kosztów funkcjonowania administracji w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przyczyniałoby się do zwiększenia zależności od administracji rządowej, a w konsekwencji przyniosłoby efekt odwrotny do założeń reformy[222]. Jednocześnie proponowano zmniejszenie liczby województw w trzech wariantach: regionalizacyjnym, który zakładał 10–14 województw (preferowano 12), zachowawczym, polegającym na utworzeniu 25 mniejszych województw z korektą granic ówczesnych jednostek tego stopnia samorządu, oraz tradycyjnym, zakładającym powrót do 17 województw[223].

Wiosną 1997 roku rząd SLD–PSL przyjął dokument stanowiący podstawę dalszych reform administracji publicznej w Polsce. W ramach zastosowanych opracowań porównywano model dwustopniowej struktury samorządowej z modelem trójstopniowym. Koncepcja trójstopniowego samorządu opierała się na założeniach przygotowanych przez zespół Michała Kuleszy, idea dwustopniowej struktury samorządowej sprowadzała się zaś do wzmocnienia roli gmin i ustanowienia województwa jako jednostki o charakterze samorządowo-rządowym. Proponowane rozwiązanie zakładało zmniejszenie liczby województw do 25–30[224]. Dalsze prace nad reformą administracji

[220] W. Zając, *Zasadniczy...*, s. 31.
[221] B. Słobodzian *Współczesny...*, s. 108.
[222] M. Kulesza, *Wyłanianie się mapy*, w: tegoż, *Budowanie samorządu...*, s. 102–103.
[223] B. Słobodzian, *Współczesny...*, s. 108–109.
[224] Tamże, s. 111–112.

publicznej w Polsce przebiegały z uwzględnieniem dokonanych ocen ekspertów i przeprowadzonych wówczas badań, w wyniku których za optymalne uznano utworzenie 12 jednostek samorządu stopnia wojewódzkiego. Taki wariant zaproponowano w ramach projektu ustawy o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. W świetle postanowień projektu proponowano utworzenie następujących województw: Ziemia Białostocka, Dolny Śląsk, Ziemia Lubelska, Ziemia Łódzka, Małopolska, Małopolska Wschodnia, Mazowsze, Pomorze Nadwiślańskie, Pomorze Zachodnie, Śląsk, Warmia i Mazury oraz Wielkopolska[225]. Sejm w trzecim czytaniu ww. ustawy (5 czerwca 1998 r.) uchwalił ustawę o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i zaakceptował podział terytorialny państwa na 12 województw. Do uchwalonej ustawy Senat wprowadził poprawki, zwiększając liczbę województw do 15, dodając województwa: lubuskie, opolskie i kujawsko-pomorskie. Propozycja senacka uzyskała akceptację Sejmu, który 1 lipca 1998 roku przyjął ustawę o zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa i przekazał ją do Prezydenta RP celem podpisania. Prezydent działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji RP, odmówił podpisania ustawy, argumentując to tym, że zaproponowany podział terytorialny państwa nie odpowiada wymaganiom stawianym w Konstytucji RP, a w szczególności nie uwzględnia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Jednocześnie Prezydent RP postulował utworzenie kolejnych dwóch jednostek stopnia wojewódzkiego, tj. staropolskiego i środkowopomorskiego. W wyniku zawetowania przez Prezydenta RP ustawy do Sejmu wniesiono nowy projekt poselski, który zakładał utworzenie 16 województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego i wschodniomałopolskiego. Ostatecznie ustawa została przyjęta przez parlament i podpisana przez Prezydenta 24 lipca 1998 roku[226].

W toku prac legislacyjnych nad nową konstytucją przewidywano przywrócenie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Artykuł 12 projektu konstytucji z dnia 19 czerwca 1996 roku stanowił, że jednostkami zasadniczego podziału

[225] Tamże, s. 114–115.
[226] Tamże, s. 121–125.

terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej są gminy, powiaty i województwa[227]. Pod wpływem przeciwników przywrócenia jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego przepis ten został usunięty. Problem ustalenia liczby stopni podziału terytorialnego i ich charakteru prawnego oraz szczegółowości w tym zakresie rozwiązań konstytucyjnych był przedmiotem ożywionej dyskusji[228]. Także parlament na etapie prac nad konstytucją nie mógł dojść do porozumienia odnośnie do kształtu podziału terytorialnego państwa i samorządu terytorialnego w Polsce, w szczególności występowania powiatu jako jednostki średniego stopnia samorządu. Postanowiono zatem, że pozostałe – poza gminą – jednostki samorządu lokalnego i regionalnego zostaną określone dopiero w ustawie (art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Tym samym postanowienia Konstytucji RP gwarantowały co najmniej dwustopniowy podział terytorialny państwa. W Konstytucji RP zredagowano zasady odnoszące się do samorządu terytorialnego, tj. zasadę pomocniczości, zasadę decentralizacji władzy publicznej i zasadę unitarności. Jednocześnie w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca przekazał ustawodawcy kompetencję do uregulowania w drodze ustawy zasadniczego podziału terytorialnego państwa, wymagając jednocześnie, by powyższy podział uwzględniał więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i jednocześnie zapewniał jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

W procesie kształtowania aktualnego podziału terytorialnego państwa można wyróżnić kilka etapów, począwszy od przyjęcia jeszcze w 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie: ustawa o samorządzie gminnym). Wraz z reformą administracji publicznej z 1990 roku wprowadzono do porządku prawnego nowe jednostki pomocnicze podziału terytorialnego. Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, pomocniczą jednostką podziału dla administracji rządowej był rejon administracyjny[229]. Na poziomie

---

[227] Projekt Jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1996 r., w: R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. 2*, Warszawa 1997, s. 148.

[228] Zob. np. L. Mażewski, P. Adamowicz, *Założenia regionalizacji Polski*, „Wspólnota" 1991, nr 24, s. 3; T. Kaczmarek, *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 64; W. Budner, T. Kaczmarek, R. Matykowski, *Podstawowe kryteria...*, s. 58; M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (rys historyczny i omówienie)*, Warszawa 2001, s. 72.

[229] Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123).

gminy ustawodawca przewidział z kolei utworzenie jednostek pomocniczych w postaci sołectw, dzielnic miejskich oraz osiedli (art. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Jednym z etapów przeprowadzania reformy było powołanie pełnomocnika rządu do spraw reform ustrojowych państwa[230]. Do zadań pełnomocnika należało:

1) przygotowanie harmonogramu prac w zakresie reform ustrojowych państwa,
2) inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych i projektów organizacyjnych dotyczących reform ustrojowych państwa,
3) koordynowanie prac wdrożeniowych dotyczących reform ustrojowych państwa,
4) upowszechnianie problematyki reform ustrojowych państwa oraz inspirowanie przedsięwzięć edukacyjnych służących społecznemu zrozumieniu znaczenia tych reform,
5) koordynowanie wykorzystania pomocy zagranicznej przeznaczonej na przygotowanie i przeprowadzenie reform ustrojowych państwa.

Zespół pod przewodnictwem pełnomocnika rządu przygotował reformę administracji publicznej w Polsce. Przeprowadzono wiele zmian, które Michał Kulesza ocenił pozytywnie. W ocenie pełnomocnika udało się dokonać głębokiej reformy podziału terytorialnego zakładającej utworzenie uporządkowanego trójstopniowego podziału. Za nieudane uznał przeprowadzenie zmian w obszarze finansów samorządowych, które to zmiany miały zostać przeprowadzone w przyszłości[231].

Kolejnym etapem reformy administracji publicznej było uchwalenie trzech ustaw:

– o samorządzie powiatowym[232],
– o samorządzie województwa[233],
– o administracji rządowej w województwie[234].

Kształt obecnego podziału terytorialnego określiła ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. W art. 1 ust. 1 tej ustawy ustawodawca postanowił o wprowadzeniu trójstopniowego

---

[230] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa (Dz.U. z 1997 r., nr 146, poz. 985).

[231] M. Kulesza, *Siedem reform*, w: tegoż, *Budowanie samorządu...*, s. 288–289; tenże, *O komunikacji społecznej i lokalnym porządku informacyjnym*, w: tegoż, *Budowanie samorządu...*, s. 267.

[232] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 99, poz. 578).

[233] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).

[234] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 577).

podziału terytorialnego państwa, w ustępie drugim zaś wskazał, że trójstopniowy podział tworzą gminy, powiaty i województwa. Załącznik do powyższej ustawy zawiera wykaz gmin wchodzących w skład utworzonych tą ustawą 16 województw.

Kolejnym aktem prawnym regulującym kształt podziału terytorialnego Polski po dniu 1 stycznia 1999 roku było rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów[235]. Na mocy aktu prawnego o charakterze podustawowym, wydanego na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, utworzono powiaty, określono ich nazwy, wskazano siedziby władz powiatu oraz ustalono, które gminy wchodzą w skład poszczególnych powiatów.

Niezmiernie istotną kwestią wywierającą wpływ na kształt podziału terytorialnego państwa było odtworzenie jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatu. Dyskusje nad reaktywacją jednostek drugiego stopnia sięgają lat 90. Poniżej przedstawiona zostanie ewolucja prac nad opanowaniem koncepcji powiatów po wprowadzeniu reformy administracji publicznej.

W toku prac legislacyjnych zakładających przywrócenie struktury powiatowej założono, że powiaty mają stanowić „ponadgminną jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego obejmującą całe gminy"[236]. Ponadto koncepcja zaproponowana przez podkomisję sejmową zakładała jednocześnie, że „powiat jako jednostka podziału terytorialnego państwa ma obejmować całe obszary graniczących ze sobą gmin"[237]. Przystępując do opracowywania założeń reformy administracji publicznej, sformułowano kilka koncepcji powiatu. Jednym z wariantów była koncepcja, zgodnie z którą powiat stanowiłby odrębny od gminy stopień samorządu. Gminy otrzymałyby jednakowe zadania i kompetencje, z uwzględnieniem różnic wynikających z mniejszej lub większej sfery zadań zleconych. Powiat natomiast miał stanowić wyższy stopień samorządu z odrębnymi od gmin funkcjami. W ramach takiej koncepcji powiat mógłby mieć dowolny charakter ustrojowy, tj. rządowy, samorządowy albo mieszany[238]. Kolejna

---

[235] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).

[236] Z. Leoński, *Reforma powiatowa – zagadnienia prawnoustrojowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 15. W projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym zakładano, że powiat nie tworzy związku gmin, ale korporację obywateli powiatu. Zob. tamże, s. 17 i cytowana tam literatura.

[237] Tamże.

[238] M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 7–8, s. 49.

koncepcja zakładała utworzenie powiatu ziemskiego jako samorządu drugiego stopnia, obejmującego gminy wiejskie i mniejsze miasta oraz powiaty miejskie, którymi byłyby większe miasta. Powiat ziemski wykonywałby odrębne od gmin zadania i funkcje, natomiast powiat miejski miałby realizować zadania gmin wiejskich i mniejszych miast na terenie samego miasta oraz zadania przypisane powiatom ziemskim. W tej koncepcji powiat miejski musiałby mieć charakter jednoznacznie samorządowy[239]. Założeniem reformy powiatowej było wprowadzenie dwóch rodzajów powiatów: grodzkiego (utworzonego na bazie władz lokalnych miast o wielkości powyżej 100 tys. mieszkańców, które miały zostać wydzielone z powiatu) oraz powiatu ziemskiego (obejmującego kilka sąsiadujących ze sobą gmin)[240]. W 1993 roku pod kierunkiem Bohdana Jałowieckiego opracowano projekt podziału terytorialnego państwa na powiaty. Z założeń projektu wynikało, że siedzibą powiatu powinno być miasto liczące co najmniej 10 tys. mieszkańców. Jednostkę stopnia powiatowego powinno stanowić natomiast nie mniej niż 5 gmin, zamieszkujących 50 tys. mieszkańców. Miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców miały uzyskać status miast wydzielonych ze struktury powiatowej, tj. powiatów grodzkich. Przewidywano wówczas utworzenie 293 powiatów oraz 45 miast stanowiących jednostki z powiatów wyodrębnione[241]. Pomimo krytycznych głosów dotyczących proponowanej liczby jednostek samorządu stopnia powiatowego w ocenie Michała Kuleszy przyjęte rozwiązanie zasługiwało na aprobatę. Zaproponowana mapa powiatów odpowiadała naturalnemu układowi osadniczemu i społecznemu w Polsce. Jednocześnie prowadziła do integracji społeczności lokalnych i odtworzenia łączących ich więzi oraz miejscowej tożsamości[242]. Zapewniała właściwe warunki realizacji zadań publicznych oraz umożliwiała skuteczne współdziałanie komunalne[243]. Dokonując tworzenia mapy podziału terytorialnego Polski, brano pod uwagę następujące kryteria: akceptację społeczności

[239] Tamże.

[240] P. Buczkowski, *Program pilotażowy: dokończenie reformy gminnej czy pierwszy etap wprowadzania powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 86.

[241] J.T. Hryniewicz, *Powiaty i regiony w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 7–8, s. 87.

[242] M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7–8, s. 14. Krytycznie na temat utworzenia jednostki samorządu terytorialnego stopnia powiatu wypowiedziała się B. Zawadzka w publikacji: *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 11, s. 15.

[243] M. Kulesza, *Reforma...*, s. 202.

lokalnych reprezentowanych przez ich zorganizowane organizacje oraz kryteria historyczno-kulturowe, gospodarcze, potencjału instytucjonalnego użyteczności publicznej oraz geograficzne[244]. Inni autorzy formułując argumenty przemawiające za utworzeniem jednostki samorządu terytorialnego średniego stopnia, uznali, że przyczyną słabości rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego jest jednakowe traktowanie wszystkich gmin, bez względu na liczbę mieszkańców, potencjał ekonomiczny, możliwości kadrowe i organizacyjne. Stanowiło to hamulec dla stworzenia sprawnego systemu samorządowego, który umożliwiałby wykonywanie wszystkich zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Rozwiązaniu tego problemu służyć miało utworzenie ponadgminnego stopnia samorządu rangi powiatowej[245]. Formułowane były także krytyczne oceny dotyczące zasadności utworzenia jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego. Podnoszono m.in. obawy, że utworzenie jednostki samorządu terytorialnego stopnia powiatowego będzie stanowić konkurencję dla gmin w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, dróg, komunikacji, kultury, gospodarki terenami, ochrony środowiska, porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej oraz promowania działalności gospodarczej[246].

W ramach dyskusji nad utworzeniem jednostek samorządu stopnia powiatowego Teresa Rabska dokonała jego definicji, wskazując, że samorząd powiatowy w strukturze samorządu terytorialnego stanowi substrat przestrzenny i osobowy. Powiaty posiadają odrębny od gminy byt prawny, ich organy zaś realizują określone zadania niezależne od działalności gmin. W ocenie tej autorki „pretendują więc raczej do miana »ajencji« administracji specjalnej, sprawowanej w szczególnym, samorządowym trybie »w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność«"[247]. Zdaniem Zygmunta Niewiadomskiego z kolei utworzenie powiatów miało zapewnić możliwość realizacji zadań publicznych na stopniu lokalnym w sposób efektywny z uwagi na zbyt duże obciążenie gmin. Co więcej, powiaty, stanowiąc przejaw dalszej decentralizacji władzy

[244] M. Kulesza, *Kryteria podziału powiatowego*, w: tegoż, *Budowanie samorządu...*, s. 250. Por. także W. Budner, T. Kaczmarek, R. Matykowski, *Podstawowe kryteria...*, s. 47.

[245] L. Mażewski, *Przyszłość województwa*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 11, s. 47.

[246] D. Wasilewski, *Gmina*, w: D. Wasilewski (red.), *A co z Polską? Powiaty. Regiony*, Wrocław 1998, s. 33–34.

[247] T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 32.

publicznej, mogłyby przejąć część zadań administracji rządowej. Utworzenie powiatów umożliwiłoby rezygnację z rejonów tworzonych na potrzeby administracji rządowej[248]. W piśmiennictwie trafnie zauważono, że dyskusja na temat utworzenia drugiego stopnia samorządu nie może być prowadzona bez określenia kształtu województwa. Takie stanowisko zajęła m.in. Barbara Zawadzka, wskazując, że „nie można (...) racjonalnie ukształtować kompetencji powiatów nie wiedząc, jaką funkcję będą pełnić województwa. (...) Lepiej tworzyć powiaty nieco później, ale mając wyraźną koncepcję wyższego szczebla zarządzania terenowego"[249]. W dyskusji nad nowym kształtem samorządu terytorialnego wskazywano, że reforma administracji publicznej po 1989 roku zakładała również regionalizację, tj. utworzenie nowych jednostek samorządowych o charakterze wojewódzkim. Leon Kieres podniósł, że regionalizacja stanowiła skutek ewolucji ustroju państwa. Regiony należało utożsamiać w ramach struktury samorządu terytorialnego niezależnego od władzy państwowej. Zdaniem tego autora samorząd województwa stanowiąc przejaw zasady decentralizacji funkcji państwa, przyjął jednocześnie w pewnym zakresie charakter federalizmu[250]. Dyskusyjne było ustalenie także liczby województw[251]. Podstawą prac nad koncepcją utworzenia jednostek wojewódzkich była analiza wad ówczesnego podziału terytorialnego na 49 jednostek samorządu terytorialnego największego stopnia[252]. W ocenie Michała Kuleszy utworzenie tak wielu małych jednostek wojewódzkich uniemożliwiało prowadzenie skutecznej polityki regionalnej, która służyłaby interesom całego państwa. Utworzone na nowo województwa miały być na tyle silne, aby przejąć część zadań realizowanych na szczeblu centralnym, pogłębiając zatem decentralizację władzy publicznej. Tworzenie województw miało opierać się na następujących kryteriach: funkcjonalnym, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, konsensusu społecznego, geograficzno-przyrodniczym, dostosowania do standardów europejskich,

[248] Z. Niewiadomski, *Organizacja samorządu terytorialnego*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996, s. 196–197.

[249] B. Zawadzka, *Czy potrzebne*..., s. 15.

[250] L. Kieres, *Nowa organizacja administracji państwowej na szczeblu województwa*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 11, s. 54.

[251] Zob. np. S. Grodziski, *De republica ordinanda. Uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo" 1998, z. 8, s. 11; P. Brezdeń, *Wyodrębnianie*..., s. 32.

[252] M. Kulesza, *Podział kraju na województwa*, w: tegoż, *Budowanie samorządu*..., s. 255.

kulturalno-historycznego, polskiej racji stanu, a przede wszystkim kryterium interesu państwowego[253].

Wprowadzenie reformy podziału terytorialnego państwa wiązało się z koniecznością przeprowadzenia wyborów do nowo powstałych organów jednostek samorządu terytorialnego oraz rozwiązaniem organów dotychczasowych jednostek, co zostało uregulowane ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie[254].

Reforma administracji publicznej wiązała się nie tylko z reorganizacją samorządu, lecz także urzędów podległych wojewodzie. Ustawą z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[255] ustawodawca uregulował zasady i tryb wejścia w życie ustawy o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie, o samorządzie powiatowym, o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa. Wskazana ustawa uregulowała kwestie techniczne, kompetencyjne oraz organizacyjne związane ze zmianą organizacji administracji publicznej. Wzór dla jej rozwiązań stanowiły przepisy wprowadzające w 1990 roku reformę gminną[256].

Całokształt powyżej przedstawionych aktów prawnych zarówno rangi ustawowej, jak i rozporządzeń wykonawczych nadał kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

---

253 Tamże, s. 254–255.

254 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 99, poz. 631).

255 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872).

256 J.M. Majchrowski, *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 364.

5.2. Konstytucyjne zasady kształtowania podziału terytorialnego państwa

5.2.1. Zasada pomocniczości

Jedną z podstawowych zasad, na której oparto nowy podział terytorialny państwa i przeprowadzono reformę administracji publicznej, jest zasada pomocniczości. Zasada ta została wyrażona w preambule Konstytucji RP. W literaturze przedmiotu nie ma zgodności odnośnie do charakteru prawnego preambuły konstytucji. Ustalenia zatem wymaga, czy zasady wskazane w preambule zaliczane są do norm ustrojowych, czy wartość tę stanowią jedynie postanowienia zawarte w części zasadniczej konstytucji. Powyższy problem był przedmiotem rozważań doktryny. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa odmienne stanowiska we wskazanym powyżej zakresie. W ocenie Bogusława Banaszaka „niezależnie od swojej specyfiki wstęp do konstytucji ma charakter normatywny. Odgrywa on dużą rolę w nakreślaniu kierunku wykładni poszczególnych norm ustawy zasadniczej”[257]. Treści i zasady wyrażone w preambule Konstytucji RP mają stanowić kierunek interpretacyjny norm konstytucyjnych, a nie jej konkretne postanowienia. Zasady konstytucyjne przyjmują wartość większą od konkretnych przepisów zawartych w przepisach ustawowych[258]. Według Andrzeja Bałabana, „Wstęp do polskiej konstytucji, który rozpoczyna się sformułowaniami o charakterze ogólnym, stopniowo zmienia swój charakter i w części końcowej poświęcony jest wprost istocie konstytucji, jej podstawom i zasadom stosowania”[259]. Cytowany autor wskazuje, że zasady określone we wstępie podnoszą ich rangę jako postanowień rozpoczynających Konstytucję RP, zaś w stosunku do niego służebna pozostaje treść szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych[260]. Sformułowania zastosowane w preambule konstytucji stanowią swoiste wartości konstytucyjne[261]. Zdaniem Aleksandry Wiktorowskiej zasada pomocniczości wyrażona w preambule Konstytucji RP nie jest normą prawną,

[257] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne porównawcze współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 130.

[258] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 5. Tak również H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 147.

[259] A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 43.

[260] Tamże, s. 45.

[261] Tamże, s. 44.

a jedynie wprowadzeniem pojęcia pomocniczości w tekście preambuły[262]. Hubert Izdebski odnosząc się do zasady pomocniczości oraz jej zamieszczenia w preambule konstytucji, stwierdził, że słusznym było niezamieszczanie przez ustrojodawcę w części zasadniczej konstytucji postanowień odnoszących się do zasady pomocniczości, albowiem rozwijanie zasad konstytucyjnych powinno zostać pozostawione doktrynie oraz orzecznictwu[263].

Fragment preambuły odnoszący się do zasady pomocniczości został sformułowany w następujący sposób:

> (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (...).

Zasadę pomocniczości zdefiniował w encyklice Pius XI:

> (...) co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznością większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać[264].

Zasada pomocniczości wywodząc się z nauki kościoła, zakłada odpowiedzialność człowieka za zaspokajanie podstawowych potrzeb. Interwencja osób trzecich jest możliwa, ale dopiero wówczas, gdy jednostka nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb. Interwencja następuje w sposób stopniowy, począwszy od najniższych stopni. Dopiero gdy potrzeby te nie będą mogły zostać zaspokojone przy udziale społeczeństwa obywatelskiego, wówczas dopuszczalna jest ingerencja władzy

---

[262] A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 216.

[263] H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 147.

[264] Pius XI, *O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa ewangelii. W 40 rocznicę encykliki Rerum Novaru. Quadragesimo anno*, 15 maja 1931 r., w: *Chrześcijański ustrój społeczny: Leon XIII: Rerum novarum, Pius XI: Quadragesimo anno*, „Myśli Katolickie" 1948, nr 3.

publicznej[265]. Zasada pomocniczości ma istotne znaczenie z punktu widzenia relacji między jednostką a społeczeństwem oraz państwem[266]. Zdaniem Marka Piechowiaka „(...) stanowi swego rodzaju tarczę dla jednostek i wspólnot przed ingerencją struktur wyższego rzędu, przede wszystkim przed ingerencją państwa"[267]. Jest ściśle związana z samodzielnością jednostek, rozumianą jako dowolność w realizacji zamierzonych celów, i łączy się z odpowiedzialnością za podejmowane działania[268]. W piśmiennictwie zasada pomocniczości uznawana jest za synonim decentralizacji państwa albo środek wspierający tworzenie zdecentralizowanych form administracji w terenie[269]. Przyjmuje się także, że stanowi gwarancję poszerzania zakresu samorządu terytorialnego jako uprawnienia obywateli i ich wspólnoty[270]. Podstawową wartością zasady pomocniczości jest człowiek (obywatel), który w ramach współdziałania z innymi „winien się rządzić na różnych poziomach sprawowania władzy publicznej (...)"[271]. Paweł Chmielnicki analizując zredagowaną w preambule Konstytucji RP zasadę pomocniczości, stwierdził, że stanowi ona wskazówkę dla ustawodawcy, zgodnie z którą powinien on wzmacniać uprawnienia wspólnot samorządu terytorialnego, tak aby wspólnotom mniejszym powierzać zadania do realizacji, jeżeli są w stanie je wykonać[272]. Podobnie w ocenie Moniki Chlipały wyrażona w preambule zasada

---

[265] H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 147.

[266] M. Piechowiak, *Komentarz do Preambuły*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz, t. I. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 149.

[267] Tamże.

[268] Tamże.

[269] A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 406.

[270] S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne*, w: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017, s. 27.

[271] R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014, s. 47.

[272] P. Chmielnicki, *„Istotna część zadań publicznych" i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 62. Por. A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 217–218, która podniosła, że zasada pomocniczości stanowi dyrektywę działań podejmowanych przez władze publiczne, nakazując powstrzymywanie się od działań, które w sposób skuteczny mogą być realizowane przez jednostki niższego stopnia. Jednocześnie zdaniem autorki zasada pomocniczości wyznaczyła kierunek interpretacji prawa.

pomocniczości ma służyć umacnianiu praw obywateli i ich wspólnot. Omawiana zasada znajduje zastosowanie w relacjach zachodzących pomiędzy organami władzy publicznej z jednostkami oraz grupami i zrzeszeniami obywateli. Autorka wyróżniła dwa aspekty zasady pomocniczości. Pierwszy – pozytywny – polegający na działaniach nakłaniających, podtrzymujących, a w ostateczności niesieniu pomocy. Drugi – negatywny – polegający na zaniechaniu, powstrzymywaniu się władzy publicznej od podejmowania określonych działań[273]. Zasada pomocniczości odnosząc się do wszystkich podmiotów, określa regułę, zgodnie z którą wszelkie decyzje powinny być podejmowane na poziomie najbliższym jednostce, o ile będzie to możliwe i celowe oraz najbardziej efektywne[274].

W piśmiennictwie zasadę pomocniczości określa się inaczej mianem zasady subsydiarności. Co jednak istotne, w nauce nie ma powszechnej zgodności co do możliwości stosowania obu wymienionych pojęć zamiennie[275].

Stanisław Cieślak odnosząc się do omawianej zasady, wskazał, że zgodnie z nią jednostka obowiązana jest do samodzielnego zaspokajania swoich własnych potrzeb. Gdy nie może ich natomiast zrealizować samodzielnie, wówczas pomoc w tym zakresie niosą społeczności i wspólnoty zlokalizowane najbliżej jednostki, tj. rodzina i wyższe instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Dopiero gdy te podmioty nie są w stanie w sposób efektywny zaspokoić potrzeb jednostki, z pomocą przychodzą organy administracji publicznej[276]. Autor stwierdził również, że z zasady pomocniczości wywodzą się postulaty odnoszące się do relacji między jednostką – społeczeństwem

---

[273] M. Chlipała, *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu lokalnego. Wybrane zagadnienia*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2005, nr 2, s. 380–381. Por. M. Piechowiak, *Komentarz do Preambuły...*, s. 149.

[274] Z. Witkowski, *Zasada pomocniczości*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 107.

[275] Tak P. Chmielnicki, *„Istotna część zadań publicznych"...*, s. 57. Por. S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 44; M. Kulesza, *Podział kraju na województwa...*, s. 254. Zob. także E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, w: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 189. E. Popławska stwierdziła, że nazywanie zasady subsydiarności zasadą pomocniczości może prowadzić do nieprawidłowego rozumienia zasady subsydiarności jako zasady polegającej na obligatoryjnej pomocy państwa na rzecz jednostek i ich wspólnot.

[276] S. Cieślak, *Praktyka...*, s. 42.

i jednostką – państwem: „tyle wolności, ile można: tyle uspołecznienia, ile koniecznie potrzeba", a także „tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile potrzeba"[277].

W piśmiennictwie zauważa się, że zasada pomocniczości występuje na kilku płaszczyznach. Pierwszą, jak wskazano powyżej, jest relacja jednostka – państwo. To jednostka, jaką jest człowiek, ma dążyć do realizacji swoich potrzeb, a gdy samodzielnie nie może temu podołać, pomocy w pierwszej kolejności udziela mu najbliższa wspólnota, np. rodzina, a dopiero na końcu państwo. Omawiana zasada odnosi się do relacji państwo – „podsystemy" – człowiek, w ramach której państwo i jego struktury współdziałają z podsystemami zorganizowanymi w formie stowarzyszeń, związków pracodawców, samorządów, partii politycznych, do których przynależą obywatele. Zasada pomocniczości umożliwia określenie stosunków zachodzących w obrębie samorządu terytorialnego, ponadto wpływa na kształtowanie stosunków międzyludzkich, szczególnie w ramach wspólnoty rodziny wspierającej potrzeby człowieka, a także znajduje zastosowanie w ramach relacji zachodzących między państwami a ich organizacjami oraz państwem i jego częściami składowymi[278].

Z założenia zasada pomocniczości opiera się na trzech układach odniesienia, jak: gmina – państwo, państwo członkowskie – Unia Europejska, jednostka – wspólnota. Co więcej, pomiędzy tymi wspólnotami zachodzą wzajemne relacje, przy czym każda z nich ma prawnie zabezpieczoną sferę samodzielności[279].

Zasada pomocniczości odnosi się do realizacji zadań publicznych, jej analizy zaś można dokonywać na trzech płaszczyznach: określenia zadań publicznych, dokonania rozdziału zadań publicznych między różne stopnie władz publicznych, jak również określenia podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych[280]. Drugi z powyższych aspektów ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia podziału terytorialnego państwa. Zasada pomocniczości wyraża się w zasadzie decentralizacji władzy publicznej i przekazywaniu zadań jak najbliżej obywateli. Omawiana zasada została wyrażona wprost w preambule Konstytucji RP, odnoszą się do niej także art. 15 ust. 1 – opierający ustrój na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, art. 16 ust. 2 – stanowiący

---

277 Tamże, s. 43.

278 A. Feja-Paszkiewicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2008, z. 4, s. 30–31.

279 A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 216.

280 H. Izdebski. *Samorząd...*, s. 147.

o samodzielnej realizacji zadań publicznych przez samorząd, art. 163 – statuujący domniemanie zadań i kompetencji samorządu w stosunku do wszelkich władz, art. 164 ust. 3 – wprowadzający domniemanie kompetencji gminy oraz art. 167 – zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych umożliwiający realizację przypadających im zadań[281].

W aspekcie funkcjonowania samorządu terytorialnego zasada pomocniczości zakłada, że większa wspólnota, którą w tym przypadku jest państwo, wspiera mniejszą wspólnotę (samorząd), gdy jednostka samorządu nie jest w stanie samodzielnie wykonywać zadań własnych. W myśl zasady pomocniczości zakazane jest podejmowanie przez państwo działań władczych ponad potrzebę wynikającą z określonych okoliczności faktycznych[282]. Zasada pomocniczości stanowi regułę o charakterze organizacyjnym, ustalającą wewnętrzny porządek funkcjonujący w państwie. Funkcją zasady pomocniczości jest uwzględnienie wolności jednostki, jak również dobra ogółu społeczności lokalnej. Należy również wskazać, że celem zasady pomocniczości jest zapobieganie koncentracji władzy[283]. W myśl zasady pomocniczości jednostki społeczne powinny samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby, a w przypadku braku takiej możliwości, organizując się w formy organizacyjne, a gdy te nie okażą się wystarczające, zarówno państwo, jak i jednostki samorządu terytorialnego obowiązane są do zaspokojenia tych potrzeb[284].

Do zasady pomocniczości odnoszą się także sądy administracyjne w swoim orzecznictwie. W wyroku z dnia 26 lipca 2007 roku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził:

> Jeżeli gmina nie jest w stanie realizować wszystkich obowiązków, które na nią nakładają ustawy, to przynajmniej nie powinna przeszkadzać mieszkańcom, którzy z własnej inicjatywy i we własnym zakresie wykonują niektóre zadania należące do gminy. W takich przypadkach, zgodnie z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji RP, gmina powinna starać się pomóc i ułatwić wykonywanie tych zadań mieszkańcom[285].

---

[281] Por. H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 150; S. Cieślak, *Praktyka...*, s. 43–44.

[282] A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 216.

[283] Tamże.

[284] Zob. P. Chmielnicki, *„Istotna część zadań publicznych"...*, s. 62.

[285] Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645.

W tym miejscu należy zwrócić również uwagę na to, że zasada pomocniczości w postaci normy prawnej występuje również w prawie europejskim, a także ratyfikowanej Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Współcześnie z zasadą pomocniczości związana jest idea *good governance*, która sprowadza się do przekazywania podmiotom niepublicznym zadań publicznych do realizacji (pomocniczość horyzontalna) w ramach form partycypacji społeczeństwa obywatelskiego[286].

5.2.2. Zasada decentralizacji

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie decentralizacji jest wieloznaczne. Wynika to z szerokiego zakresu znaczeniowego i posługiwania się tym pojęciem w odniesieniu do różnych układów strukturalnych. Terminu „decentralizacja" używa się zarówno w nauce o administracji, nauce prawa administracyjnego, jak i nauce o organizacji i zarządzaniu[287].

Prekursorem teorii decentralizacji jest Maurice Hauriou, który już w 1892 roku zdefiniował decentralizację jako przeniesienie kompetencji państwa na inne instytucje, w tym wspólnoty terytorialne, które posiadają własne kompetencje oraz środki finansowe, podporządkowane zaś są wyspecjalizowanemu nadzorowi[288]. Ujmował decentralizację jako przewidzianą przepisami prawa zdolność do samoorganizacji wspólnot mieszkańców, wynikającą z wolności społeczeństw. Autor przedstawił kilka przesłanek, których spełnienie gwarantuje skuteczną realizację zasady decentralizacji. Po pierwsze, wyposażenie podmiotów zdecentralizowanych w samodzielność gwarantującą możliwość reprezentowania zbiorowych interesów wspólnoty wobec

[286] J. Blicharz, L. Zacharko, *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2018, nr XVI, s. 65; por. L. Zacharko, *Globalizacja a europeizacja administracji publicznej,* w: J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019, s. 60–61; por. J. Blicharz, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 65–66; por. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 42.

[287] J. Korczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 191.

[288] I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 150–151 i cytowana tam literatura.

interesów ogólnonarodowych. Po drugie, funkcjonowanie na stopniu samorządu przedstawicielskich podmiotów prawa publicznego o charakterze korporacyjnym. Po trzecie, przyznanie podmiotom realizującym zadania publiczne odpowiednich kompetencji[289]. Zdaniem Attilio Brunialti'ego z kolei decentralizacja stanowiła pewien ruch, „pochód idei" przeciwstawianej centralizmowi, tj. sztywnym strukturom państwa centralnego hamującym wszelkie inicjatywy[290]. Wolfgang Kahl odnosząc się do decentralizacji ujmowanej zgodnie z niemiecką nauką prawa administracyjnego, wskazywał, że podstawową formą decentralizacji pozostaje samorząd terytorialny, posiadający instytucjonalną gwarancję samodzielności. Na zasadzie decentralizacji opierają się stopnie samorządu terytorialnego. Podstawową cechę decentralizacji stanowi samodzielna legitymacja demokratyczna podmiotów zdecentralizowanych, a także załatwianie spraw miejscowych i ponadlokalnych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność. Co więcej, autor stwierdził, że zasada decentralizacji gwarantuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego[291]. Przedstawiciele niemieckiego politycznego liberalizmu odnosząc się do teorii decentralizacji, głosili naukę o wolności gmin, zgodnie z którą gmina była starsza od państwa, stanowiącego federację gmin. Jednocześnie stwierdzono, że państwo jako struktura wynika z tworzących je gmin, a nie odwrotnie[292]. Tadeusz Bigo za decentralizację uważał taki system, w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej[293].

Artykuł 15 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę, zgodnie z którą ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja ustroju terytorialnego Polski stanowi jedną z istotniejszych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zakłada ona przeniesienie władzy publicznej jak najbliżej obywateli, tak by zapewnić jak największą skuteczność w realizacji nałożonych na samorząd zadań. W ramach decentralizacji następuje przekazanie władzy organom jednostek samorządu terytorialnego oraz przyznanie im samodzielności. Ingerencja

---

289 Tamże, s. 151.

290 A. Brunialti, *Il diritto pubblico inglese e'la sua transformazione*, w: *L'Amministrazione. Il Diritto Amministrativo Inglese, Biblioteca di Scienze politiche e amministrative, t. 2*, R. Gneist, Torino 1896, s. 660, cyt. za I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 151.

291 G. Melis, A. Meniconi, *Autonomie und Selbstverwaltung als gemeineuropäisches Konzept*, w: W. Kahl, *Handbuch Ius Publicum Europaeum, t. V*, 2014, s. 927 i n., cyt. za I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 152.

292 J. Panejko, *Geneza...*, s. 79 i cytowana tam literatura.

293 T. Bigo, *Związki...*, s. 121.

władzy państwowej może występować jedynie w ramach instytucji nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku stwierdził:

> Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji. (...) Granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji). Urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa, pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy[294].

W wyroku Trybunał stwierdził również, że granice zasady decentralizacji wyznacza art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli. W ocenie Trybunału powyższy przepis, odnosząc się do zasady decentralizacji, oznacza „konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym”[295]. Trybunał Konstytucyjny określając udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, mając za punkt odniesienia postanowienia wcześniej obowiązującej ustawy konstytucyjnej z 1992 roku[296], stwierdził:

---

[294] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

[295] Tamże.

[296] Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426 ze zm.).

> zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, tzn. w ten sposób, że samorząd może działać wszędzie tam, gdzie uzna to za stosowne biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych. Samorząd terytorialny wykonuje część zadań administracji publicznej niezastrzeżonej ustawowo do kompetencji administracji rządowej[297].

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny oceniając funkcje samorządu terytorialnego w Polsce, zwrócił uwagę, że samorząd nie jest samoistny. Ma on służyć lepszej realizacji praw mieszkańców. Samorząd wykonując zadania przewidziane przepisami prawa, stanowi istotną część władzy publicznej, przez co podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości państwa[298].

W piśmiennictwie analizując treść art. 15 Konstytucji RP, podnosi się, że zastosowane wyrażenie „decentralizacja" nie stanowi ścisłej definicji, a jedynie ideę, zgodnie z którą potrzeby obywateli o znaczeniu publicznym rozstrzygane będą przy udziale i jak najbliżej społeczeństwa. W ocenie Pawła Sarneckiego decentralizacja jest bliska idei demokracji, ponieważ w strukturach zdecentralizowanych efektywniej zaspokajane są potrzeby obywateli, przy jednoczesnym wywieraniu przez nich wpływu na władze publiczne[299]. Niezbędnym elementem ustroju służącym realizacji idei decentralizacji jest samorząd terytorialny. Tym samym „bez takiego podziału idea decentralizacji władzy publicznej nie może być zrealizowana: obrazowo mówiąc, »nie ma wówczas, gdzie« decentralizować zadań publicznych"[300]. Wcześniej

---

297 Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93, LEX nr 25101.

298 Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, Legalis nr 157683.

299 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Warszawa 2016, s. 467. Por. J. Sobczak, *Procedura zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego*, w: M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej: doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, s. 37. Autor podniósł, że celem idei decentralizacji jest doprowadzenie do sytuacji, w której sprawy publiczne rozstrzygane byłyby jak najbliżej obywateli, dzięki czemu mieszkańcy uzyskaliby na nie wpływ.

300 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, s. 469. Por. J. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 10, s. 45; S. Patyra, *Zakres...*, s. 28; P. Radziewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 1–2, s. 20; P. Mijal, *Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2, s. 217. Zob. także B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*

w piśmiennictwie wskazywano, że istotnym czynnikiem decentralizacji administracji jest samodzielność wykonywania pewnych zadań. Podkreślano, że decentralizacja musi mieć odzwierciedlenie w przepisach prawa[301]. Jerzy Starościak dokonując porównania pojęć decentralizacji i dekoncentracji, wyszczególnił cechy wspólne, do których zaliczył rozproszenie funkcji administracyjnych organów usytuowanych wzajemnie na zasadach prawnej podległości. Decentralizacja związana jest jednak z samodzielnością organu niższego stopnia względem organu wyższego stopnia, natomiast dekoncentracja wiąże się z prawnym podporządkowaniem organu znajdującego się w hierarchii niżej[302]. Co więcej, autor podniósł, że zasada decentralizacji nie pociąga za sobą jedynie procesu przekazywania zadań jednostkom niższego stopnia, ale powinna gwarantować również przekazywanie im środków finansowych na realizację tych zadań[303]. Sławomir Fundowicz definiując decentralizację, wskazał, że stanowi ona rozdzielenie zadań administracyjnych na różne organizacje zaliczane do kategorii osób prawa publicznego[304]. Za Norbertem Achtbergiem przyjął z kolei, że dekoncentracja rozumiana jest jako rozdzielenie kompetencji na różne organy[305]. Natalia Gajl wyróżniła trzy aspekty zasady decentralizacji: przekazanie zadań publicznych na rzecz struktur lokalnych, korzystanie organów samorządowych z posiadanego majątku oraz przyznanej prawem samodzielności, a także posiadanie odpowiednich środków finansowych, gwarantujących realizację własnej polityki[306]. W ustroju państwa zakładającym decentralizację władzy publicznej kompetencje władz centralnych

---

z 1997 r., w: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 55. W ocenie B. Dolnickiego decentralizacja władzy publicznej w ramach postanowień Konstytucji RP wyrażana jest jako uczestniczenie wspólnot lokalnych w sprawowaniu władzy.

301 J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 14. W doktrynie wskazuje się na samodzielność jako podstawową cechę zasady decentralizacji. Tak J. Szlachetko, *Trwałość...*, s. 48; P. Radziewicz, *Decentralizacja...*, s. 2; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 404; D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd...*, s. 7–8; A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 218; J. Sobczak, *Procedura zmiany...*, s. 34.

302 J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 15.

303 Tamże.

304 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

305 Tamże, s. 28 i cytowana tam literatura.

306 N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12.

w stosunku do organów władz terenowych powinny być ograniczone i ściśle określone przez przepisy prawa. Organy terenowe zaś powinny posiadać narzędzia umożliwiające skuteczną ochronę swoich kompetencji w przypadku przekraczania przez władze centralne dopuszczalnej ingerencji[307].

W ocenie Andrzeja Skoczylasa i Wojciecha Piątka zredagowana w art. 15 Konstytucji RP zasada decentralizacji władzy publicznej adresowana jest do organów władzy publicznej w celu nadania kierunku kształtowania ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, polegającego na powierzeniu określonym kategoriom organów administracji publicznej zadań i kompetencji istotnych dla funkcjonowania państwa z jednoczesnym zagwarantowaniem im samodzielności[308]. Zdaniem autorów zasada decentralizacji przybiera charakter terytorialny albo rzeczowy. Aspekt terytorialny wyraża się w wyposażeniu organów jednostek samorządu terytorialnego w samodzielność wobec organów władzy państwowej. Charakter rzeczowy odnosi się natomiast do powierzenia samodzielnym i niezależnym organom określonych zadań[309]. Dzięki zasadzie decentralizacji obywatele mają zapewniony udział w sprawowaniu władzy publicznej nie tylko poprzez udział w wyborach, lecz także decydowanie w sprawach ważnych dla wspólnoty lokalnej[310]. Piotr Radziewicz zauważył z kolei, że decentralizacja nie stanowi jedynie idei oderwanej od swojej przyczyny. Jego zdaniem przesłanką decentralizacji muszą być określone normy prawne, decentralizacja władzy publicznej powinna wynikać z określonych instytucji prawnych w danym systemie prawnym[311]. Autor odnosząc się do samorządu terytorialnego w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej, wskazał, że zasadniczy podział terytorialny ma ścisły związek z ideą decentralizacji, co świadczy o ujęciu tych zagadnień w ramach jednego przepisu Konstytucji RP[312]. Zdaniem Pawła Sarneckiego rozwinięta wieloszczeblowość samorządu terytorialnego stanowi naturalną konsekwencję decentralizacji władzy publicznej. Istotne jest jednak to,

---

307 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, s. 466.

308 A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 404.

309 Tamże.

310 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 135. Por. P. Mijal, *Zasada...*, s. 217.

311 P. Radziewicz, *Decentralizacja...*, s. 9–10; J. Korczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 188.

312 P. Radziewicz, *Decentralizacja...*, s. 10.

aby organy władzy publicznej na każdym stopniu samorządu miały odpowiednie kompetencje, a piastunowie tych organów posiadali mandat pochodzący od społeczeństwa[313]. Ustrój zdecentralizowany kształtowany jest w drodze aktów prawnych rangi ustawowej, które regulują jej podstawowe zagadnienia, w tym: podmioty zdecentralizowane, podstawy prawne kreowania podmiotów zdecentralizowanych, zadania, kompetencje oraz środki im przysługujące, stosunki prawnoustrojowe zachodzące pomiędzy podmiotami administracji rządowej a zdecentralizowanej, a także narzędzia ochrony samodzielności przed nadmierną ingerencją organów administracji scentralizowanej[314]. Dorota Dąbek oraz Jan Zimmermann podnieśli, że decentralizację można ująć w sposób statyczny lub dynamiczny. W ujęciu statycznym decentralizacja określa aktualny rozdział kompetencji pomiędzy podmiotami upoważnionymi do realizacji zadań publicznych. W ujęciu dynamicznym decentralizacja umożliwia natomiast obserwację przenoszenia kompetencji na rzecz organów niższego stopnia[315]. Przyjmując inne kryteria, wyróżnia się dwie strony decentralizacji: przedmiotową, określającą to, co jest decentralizowane, oraz podmiotową, wskazującą formy prawne decentralizacji, strukturę podmiotów zdecentralizowanych[316]. Przedmiotem decentralizacji jest władztwo publiczne, a zatem należy ją odnosić do funkcjonowania organów władzy. Co więcej, decentralizacja poprzez normy prawne określa prawne formy organizacji władzy publicznej[317]. Wyróżnia się także decentralizację rzeczową oraz terytorialną, w tym ostatnim przypadku jej przejawem jest właśnie samorząd. Decentralizacja rzeczowa polega na powierzeniu samodzielnym organom lub instytucjom zarządzania określonymi rodzajami spraw[318]. Decentralizacji nie można utożsamiać z autonomią, która polega na przyznaniu organom zarządzającym określonym terytorium państwa kompetencji do stanowienia przepisów prawa bez ingerencji władz państwowych. Autonomia

[313] P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, s. 470. Podobnie J. Szlachetko, *Trwałość...*, s. 47, który wskazał na rozproszenie zadań i kompetencji na jednostki samorządu terytorialnego wynikające z zasady decentralizacji.

[314] Tak J. Szlachetko, *Trwałość...*, s. 48–49. Por. M. Chlipała, *Pomocniczość...*, s. 389.

[315] D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja...*, s. 8.

[316] P. Radziewicz, *Decentralizacja...*, s. 12.

[317] Tamże, s. 27.

[318] J. Sobczak, *Procedura zmiany...*, s. 34.

w gruncie rzeczy dotyczy stanowienia prawa, decentralizacja zaś aspektów jego wykonywania[319].

Decentralizacja samorządu terytorialnego ujmowana jest w trzech aspektach: funkcjonalnym, osobowym oraz finansowym. Aspekt funkcjonalny odnosi się do realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego o znaczeniu publicznym. Wykonywanie zadań następuje przez samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, jednak rolą samorządu jest realizacja zadań publicznych dla wspólnot lokalnych je zamieszkujących. W aspekcie osobowym (personalnym) zasada decentralizacji odnosi się do dokonywania wyboru organów na poziomie lokalnym. Władza centralna nie ma kompetencji do dokonywania wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego. W aspekcie finansowym jednostki samorządu terytorialnego stanowią z mocy prawa osoby prawne, które zostały przez ustawodawcę wyposażone w majątek, którym zarządzają i za pomocą którego realizują ustawowe zadania. Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą wydatki, otrzymują oraz zaciągają zobowiązania, które obciążają ich budżet. Zobowiązania jednostek są niezależne od zobowiązań Skarbu Państwa, jak również zobowiązania Skarbu Państwa nie wpływają na wielkość zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada decentralizacji jest ściśle związana z przedstawioną uprzednio zasadą pomocniczości.

Eugeniusz Ochendowski przedstawiając zalety decentralizacji władzy publicznej, wymienił w tym katalogu: zbliżenie podmiotu decydującego do załatwienia sprawy, większą przejrzystość, która prowadzi do efektywniejszego poznawania wad i ich źródeł, zmniejszony przepływ informacji, zwiększenie poczucia odpowiedzialności oraz zwiększenie potencjału wdrażania nowych rozwiązań[320]. Andrzej Piekara wskazał natomiast, że decentralizacja w ujęciu instytucjonalnym powinna spowodować wzmocnienie zadaniowo-kompetencyjne układów terenowych oraz rozbudowę samorządu terytorialnego. Jednocześnie zdaniem autora decentralizację stanowią nie tylko normy prawne określające ramy instytucjonalne, musi ona także zostać wypełniona treścią

[319] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 92. Tak również S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 29.

[320] E. Ochendowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 106.

społeczną, ponieważ bez niej istota decentralizacji jako zjawisko społeczno-polityczne pozostanie „pustą formą”[321].

Irena Lipowicz wymieniła kryteria wyznaczające granice decentralizacji: strategiczny charakter rozstrzygnięcia (niezastrzeżony dla parlamentu), niezwykłą wagę zadania dla bezpieczeństwa (integralność państwa), konieczność izolacji od łączących się interesów lokalnych określonych grup (partykularyzm), brak możliwości dokonania korekty lokalnego lub regionalnego błędu o dużym znaczeniu dla całego państwa[322].

W piśmiennictwie analizuje się skutki decentralizacji władzy publicznej. Wojciech Wytrążek do pozytywnych przejawów decentralizacji zaliczył: większy wpływ na kształtowanie sytuacji na danym terytorium lokalnym, większe zaangażowanie w sytuację na stopniu lokalnym, wzrost świadomości społecznej i kreatywności, demokratyzację, upodmiotowienie jednostek lokalnych, wzrost zaangażowania mieszkańców oraz ich zrzeszeń, umocnienie więzi społecznych, integrację mieszkańców, zmniejszenie stopnia hierarchicznego podporządkowania władzy centralnej, wzrost kultury administracji[323]. Irena Lipowicz przedstawiając pozytywne strony decentralizacji, stwierdziła, że idea decentralizacji porządkuje ideę państwową, „która uruchamia innowacyjność, kreatywność i zasoby energii społecznej, ponieważ prowadzi do silnej identyfikacji emocjonalnej i duchowej z daną wspólnotą samorządową, odczuwaną jako »własna«”[324]. Michał Kulesza stwierdził z kolei, że dopiero decentralizacja pozwala na racjonalne określenie funkcji administracji rządowej, która przed reformą administracji publicznej była nadmiernie obciążona funkcjami bieżącymi, szczegółowego zarządu, uniemożliwiając jednocześnie realizację strategicznych zadań państwa[325].

---

[321] A. Piekara, *Organizacja podziału terytorialnego kraju w aspekcie prawno-samorządowym*, w: T. Mołdawa (red.), *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 99–100.

[322] I. Lipowicz, *Rozważenie granic decentralizacji*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 95.

[323] W. Wytrążek, *Decentralizacja...*, s. 109–110. Por. M. Chlipała, *Pomocniczość...*, s. 391. Przywołana autorka wskazała, że zasada decentralizacji może zachęcać mieszkańców do angażowania się w procesy decyzyjne na stopniu samorządowym.

[324] I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 160.

[325] M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej – decentralizacja państwa*, w: tegoż, *Budowanie samorządu...*, s. 156.

Istota decentralizacji władzy publicznej znalazła podstawę w preambule EKSL, w której wskazano

> zważywszy, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy; przekonane, że to właśnie na stopniu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni[326].

W wyniku ratyfikowania tego aktu prawnego o charakterze międzynarodowym Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do zapewnienia decentralizacji władzy publicznej na stopniu samorządu.

5.2.3. Przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa

Ustrojodawca w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP sformułował przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Podział ten powinien być dokonywany w sposób uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. W dyskursie naukowym wskazuje się, że

> Więzi społeczne oznaczają ogół stosunków społecznych łączących jednostki w grupy i kręgi społeczne. Mają one charakter pierwotny, jak np. wspólne pochodzenie czy też pokrewieństwo albo pochodny, oparty np. na wspólnych warunkach życia danej zbiorowości. Z kolei więzi gospodarcze bazują na powiązaniach majątkowych, finansowych, w tym także komunikacyjnych pomiędzy obszarami tworzącymi wspólne terytorium. Więzi kulturowe obejmują natomiast swoim zakresem wspólną historię, tradycję, obyczaje i niekiedy także religię[327].

Z powyższego przepisu wynika, że podział terytorialny państwa nie może być kształtowany przez ustawodawcę dowolnie. Analogicznie, organy posiadające kompetencje do ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego powinny kierować się powyższymi

---

[326] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).

[327] A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 410.

wytycznymi. Nadane w drodze Konstytucji RP przesłanki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa wyznaczają „granice swobody ustawodawcy i właściwych organów władzy publicznej w kształtowaniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w tym także inspirowania, wspierania i przeprowadzania procesu konsolidacji jednostek samorządu terytorialnego”[328].

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 roku wskazał, że

> (...) terytorium jednostki samorządowej, a przez to także i jej granice to jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość tej jednostki jako wspólnoty polityczno-terytorialnej. Więzi międzyludzkie, gospodarcze i kulturowe, przesądzające o stopniu zwartości tej wspólnoty, jej zdolności politycznej do wykonywania zadań publicznych kształtują się (...) w procesie historycznym – na ogół długotrwałym – poprzez pryzmat związków z miejscem zamieszkania. (...) W toku zmiany granic mieć należy na uwadze, że każda z tych zmian narażać może na destrukcję lub osłabienie, ukształtowane już lub kształtujące się w procesie historycznym więzi[329].

Ponadto zdaniem TK w toku prowadzenia postępowania w sprawie delimitacji należy mieć na względzie, że każda z dokonanych zmian może narażać na destrukcję lub osłabienie ukształtowane więzi mieszkańców z danym obszarem terytorialnym. Podstawą dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa winny być znamiona interesu publicznego, który jest zakotwiczony w wartościach konstytucyjnych. Interes ten stanowi swojego rodzaju relację między jednostką (obywatelem) a działalnością administracji publicznej. Z pojęciem interesu publicznego związane jest ograniczenie praw indywidualnych na rzecz ogółu społeczeństwa[330]. Trybunał wskazał również, że zmian granic jednostek samorządu terytorialnego należy dokonywać „z myślą o długotrwałym ukształtowaniu stosunków polityczno-terytorialnych, a nie doraźnym załatwieniu sprawy”[331].

---

[328] D. Gajewski, *Prawne zachęty do łączenia gmin i powiatów na tle doświadczeń europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, s. 15.

[329] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K1/03, Legalis nr 59692.

[330] J. Blicharz, *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 331, s. 26.

[331] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K1/03, Legalis nr 59692.

Ustrojodawca wskazując w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przesłanki określania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, nakazał dokonywanie takiego podziału terytorialnego, którego układ uwzględni występujące między społecznościami zamieszkującymi określone terytoria więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Pojawienie się w ww. przepisie alternatywy „lub" oznacza, że wystarczające jest występowanie przynajmniej jednej z ww. więzi między mieszkańcami określonego terytorium. Nie wyklucza to jednak występowania wszystkich wymienionych w tym przepisie rodzajów więzi, czyli więzi osobowych, międzyludzkich, które należy oceniać przez pryzmat terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego[332]. Drugą przesłanką, która nierozerwalnie została połączona z powyższą za pomocą spójnika „i", jest zapewnienie utworzonym jednostkom samorządu terytorialnego w ramach proponowanego podziału zdolności wykonywania zadań publicznych. Ustrojodawca nie rozróżnia w ramach analizowanego przepisu, czy pod pojęciem „zadania publiczne" należy rozumieć zadania własne samorządu określonego stopnia, czy też są to zadania zlecone na podstawie odrębnych ustaw, ani też czy są to wszystkie zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego o charakterze publicznym. Za najwłaściwsze uznać należy przyjęcie tego ostatniego rozwiązania. Konstytucja RP jako akt prawny o najwyższej randze w hierarchii aktów prawnych nie powinna różnicować kategorii wykonywanych zadań, podział terytorialny państwa zaś winien zakładać możliwość wykonywania wszystkich zadań przez samorząd, zarówno tych, które wynikają z ustaw ustrojowych, jak i zadań nałożonych przez ustawodawcę na podstawie ustaw szczególnych. Powyższe należy interpretować ściśle z art. 1 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Oznacza to, że realizacja zadań publicznych winna odbywać się w sposób efektywny, a obywatele zamieszkujący poszczególne regiony nie powinni ponosić szkody związanej z nieskuteczną realizacją zadań publicznych wynikającej z niewłaściwego podziału terytorialnego. Hubert Izdebski analizując kryteria kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, wymienił realnie istniejące więzi wyodrębniające daną jednostkę spośród innych jednostek tego samego stopnia, a przy dokonywaniu koniecznych wyborów uznał za zasadne konfrontowanie więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych

[332] T. Dębowska-Romanowska, Zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, LEX nr 76820.

z symulacją zdolności wykonywania zadań publicznych[333]. W ocenie Kazimierza Bandarzewskiego podstawowym i najważniejszym czynnikiem tworzenia poszczególnych stopni samorządu terytorialnego powinna być zdolność wykonywania przez jednostki tych stopni zadań publicznych. Na stopniu samorządu lokalnego (gminy i powiatu) zdolność ta odnosi się do zadań z zakresu administracji. W przypadku samorządu województwa zdolność ta musi mieć natomiast bezpośredni związek z podstawowym celem tego samorządu, jakim jest rozwój regionalny[334].

Mając na uwadze powyższe przesłanki, należy wskazać, że zamysłem ustrojodawcy było zastosowanie takiej regulacji, aby jednostki samorządu terytorialnego nie stanowiły tworów formułowanych dowolnie przez organy władzy państwowej. Ukształtowanie podziału terytorialnego państwa winno być adekwatne do istniejących tożsamości terytorialnych zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym[335].

Wyrażone w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przesłanki znajdują zastosowanie przy każdorazowej zmianie podziału terytorialnego państwa, choćby dotyczącej kilku jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, wynika obowiązek poszanowania łączących mieszkańców istniejących więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, wytworzonych na przestrzeni lat, na podstawie istniejącego terytorium jednostek samorządu terytorialnego. Wartość ta określana jest stabilnością stosunków polityczno-terytorialnych w kraju[336].

5.2.4. Pozostałe rozwiązania konstytucyjne odnoszące się do podziału terytorialnego państwa

Reforma administracji publicznej przeprowadzona w 1999 roku zakładała powrót do trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Na etapie prac nad Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku nie rozstrzygnięto jednak jednoznacznie czy podział

[333] H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 208.

[334] K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd...*, s. 113.

[335] J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 295.

[336] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K1/03, LEX nr 81790.

terytorialny państwa przyjmie dwu- czy trójstopniową strukturę. Ustrojodawca postanowił wskazać wprost tylko jeden ze stopni samorządu terytorialnego.

Stosownie do postanowień art. 164 ust. 1 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Zdaniem Andrzeja Bałabana art. 164 ust. 1 nie należy interpretować w ten sposób, że tylko gminy tworzą zasadniczy podział terytorialny państwa. Argumentując swoje stanowisko, autor stwierdził, że „gdyby (...) ustawa zasadnicza zmierzała do tak zasadniczego odróżnienia jednostek samorządu, musiałaby dokonać ich odrębnej, pozytywnej charakterystyki. Tymczasem są one unormowane łącznie w ramach rozdziału VII"[337].

W art. 164 ust. 2 Konstytucji RP przyznano ustawodawcy kompetencję do określenia pozostałej lub pozostałych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w drodze regulacji ustawowej. Należy zwrócić uwagę, że kolejne stopnie jednostek samorządu terytorialnego mogą być tworzone albo w ramach samorządu lokalnego, albo samorządu lokalnego i regionalnego. W Konstytucji RP zastosowano terminologię zgodną z przyjętą w regulacjach państw europejskich, dokonując podziału wykonywania administracji publicznej na poziomie lokalnym, związanym z bezpośrednim zaspokajaniem podstawowych potrzeb wspólnot, oraz na poziomie regionalnym, właściwym dla tworzenia i realizacji polityki zrównoważonego rozwoju dla większych obszarów, z uwzględnieniem współpracy zagranicznej[338]. Zastosowanie spójnika „albo" oznacza alternatywę rozłączną. To ustawodawca określi ilustopniowy podział terytorialny państwa zostanie zastosowany, a następnie wskaże dodatkowy stopień czy dodatkowe stopnie jednostki samorządu terytorialnego.

Należy w tym miejscu przytoczyć art. 152 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Tym samym, pomimo że w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP wskazano, że jednostką podstawową podziału terytorialnego jest gmina, a pozostałe zostaną wyznaczone ustawą, to ustrojodawca przewidział miejsce dla stopnia wojewódzkiego. Faktyczny spór o kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa sprowadzał się więc do istnienia innej, poza gminą, jednostki samorządu lokalnego.

---

[337] A. Bałaban, *Polskie...*, s. 133.

[338] W. Zając, *Zasadniczy...*, s. 30.

5.3. Aktualny kształt podziału terytorialnego państwa

Podziałem o najistotniejszym znaczeniu z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji zespolonej jest zasadniczy podział terytorialny, którego umocowanie stanowi art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Stosownie do postanowień art. 1 ust. u.p.t.p. zasadniczy podział terytorialny państwa ma budowę trzystopniową, obejmującą gminy, powiaty i województwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych stopni nie podlegają sobie wzajemnie, co jest jednym z przejawów ich samodzielności i niezależności"[339]. W celu odtworzenia obowiązującego kształtu zasadniczego podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej należy dokonać analizy ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Biorąc pod uwagę klasyfikację podziału terytorialnego państwa i jej cechy, określono, że jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowią jednostki o charakterze podstawowym, które uwzględniając zasadę decentralizacji, obowiązane są do efektywnej realizacji zadań publicznych. Zgodnie z postanowieniami art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Wobec powyższego jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, należy utożsamiać z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wymienione tym samym kategorie jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) stanowią stopnie samorządu terytorialnego. Wobec przyznania gminie prymatu jako jednostce zasadniczego podziału terytorialnego państwa, należy przyjąć, że gmina w myśl zasady pomocniczości powinna być ośrodkiem władzy najbliższym członkom społeczności lokalnych. Gminy zatem są jednostkami o najmniejszej powierzchni oraz najmniejszym zaludnieniu. Większe jednostki samorządu terytorialnego tworzą powiaty, w skład których wchodzą określone przez prawodawcę gminy. Największą jednostką samorządu terytorialnego jest województwo. Ustawą o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa utworzono 16 województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie,

[339] A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15...*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 409.

łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie). W załączniku do ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa przyporządkowano gminy do konkretnych województw.

W art. 5a u.p.t.p. przyznano Radzie Ministrów kompetencję do dokonywania zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, podziałem lub znoszeniem powiatów. Ustawodawca w ramach wskazanego przepisu określił kryteria, którymi Rada Ministrów obowiązana jest kierować się przy dokonywaniu zmian granic województw. Tymi kryteriami są poprawa warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim i zachowanie regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Kolejnymi aktami prawnymi mającymi wymierny wpływ na kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa są samorządowe ustawy ustrojowe: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową[340]. Prawodawca dokonał upodmiotowienia społeczności lokalnych, ponieważ mieszkańcy gminy zostali zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową, poprzez którą mogą samodzielnie decydować o swoich sprawach[341].

Ustawodawca związał krąg podmiotów wchodzących w skład danej społeczności lokalnej z miejscem zamieszkania zdefiniowanym w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny[342]. Stosownie do postanowień przywołanego przepisu, miejscem zamieszkania jest miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu[343]. Na analogicznym stanowisku stoją sądy administracyjne. Między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że „wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Wykładnia celowościowa wskazuje na potrzebę utożsamienia pojęcia »mieszkaniec gminy« z pojęciem »osoby stale zamieszkującej« na obszarze tej gminy"[344]. Należy w tym

[340] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 5–6.

[341] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 55.

[342] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

[343] Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.

[344] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529509.

miejscu zwrócić uwagę również na pogląd przeciwny wyrażony w piśmiennictwie. Zdaniem Wiesława Kisiela dla wyznaczenia kręgu członków wspólnoty samorządowej nie jest i nie może być istotny zamiar przebywania w danej gminie na stałe, skoro mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego są także osoby nieposiadające lub posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Tym samym odwołanie się do art. 25 k.c. jest nieuprawnione[345]. Ustawodawca nie wiąże pojęcia zamieszkania na terytorium danej gminy z kwestią zameldowania. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zameldowanie jest jedynie rejestracją informacji o miejscu pobytu określonej osoby, a brak meldunku nie stanowi podstawy wykluczenia tej osoby ze wspólnoty samorządowej[346].

Gminy stanowią jednolity typ jednostki podziału terytorialnego państwa (w piśmiennictwie przywołuje się jednak praktykę wyodrębniania z obszaru gminy miejskiej miasta, którego zasięg terytorialny nie zawsze jest tożsamy[347]). Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego pomimo ich jednolitego charakteru, ze względu na wielkość, miasta wchodzące w jej skład oraz siedzibę organu władzy wykonawczej, podlegają klasyfikacji wynikającej z treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego[348]. Gmina, na obszarze której nie występują miasta, nosi nazwę gminy wiejskiej. Zdarza się, że miejscem władzy wykonawczej takiej gminy jest miasto położone w sąsiedniej gminie. Gminy, na obszarach których występują zarówno miasta, jak i wsie, nazywają się gminami miejsko-wiejskimi. Wówczas miejscem organu władzy wykonawczej jest miasto położone na obszarze tej gminy. Ostatnią kategorię gmin

[345] W. Kisiel, *Komentarz do art. 1*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2013, s. 50.

[346] Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 nr 3, poz. 34.

[347] H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 210.

[348] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 157, poz. 1031).

tworzą gminy miejskie – ich granice pokrywają się z granicami administracyjnymi miast, które tworzą[349].

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.p. mieszkańcy powiatu z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową. Powyższa regulacja dokonuje upodmiotowienia mieszkańców powiatu, przyznając im prawo do samodzielnego decydowania o swoich sprawach.

W związku z tym, że zasadniczy trójstopniowy podział terytorium państwa został wprowadzony na podstawie reformy administracji publicznej z dnia 1 stycznia 1999 roku, która przewidywała drugi stopień samorządu lokalnego w postaci powiatów, zaistniała konieczność utworzenia jednostek samorządu terytorialnego tego stopnia. Na podstawie art. 3 ust. 2 u.s.p. Rada Ministrów 7 sierpnia 1998 roku wydała rozporządzenie w sprawie utworzenia powiatów, na mocy którego ustanowiono 373 powiaty, w tym 65 miast na prawach powiatu (tzw. powiatów grodzkich). Stosownie do postanowień art. 91 u.s.p. miastem na prawach powiatu jest miasto, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyło więcej niż 100 tys. mieszkańców, z tym dniem przestało być siedzibą wojewody oraz któremu nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału terytorialnego państwa na powiaty. W dniu 1 stycznia 1999 roku w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa istniało 308 powiatów (tzw. powiatów ziemskich) oraz 65 miast na prawach powiatu (tzw. powiatów grodzkich). Stosownie do postanowień art. 1 ust. 5 ustawy o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie Rada Ministrów na wniosek zarządu miasta mogła odstąpić od nadania miastu statusu miasta na prawach powiatu. Miasto na prawach powiatu, oprócz zadań własnych gminy określonych w u.s.g., obowiązane było realizować dodatkowo zadania wynikające z u.s.g. oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a przekazane na podstawie delegacji ustawowej staroście.

Jednostką samorządu terytorialnego o istotnym znaczeniu dla podziału terytorialnego państwa, która w dobie członkostwa Polski w Unii Europejskiej zyskała dodatkowo na znaczeniu, jest samorząd województwa. Województwo stanowi jednostkę samorządu terytorialnego o największym zasięgu terytorialnym, ponieważ w jego skład wchodzą zarówno gminy, jak i powiaty. Ustawa o samorządzie województwa w art. 1 wskazuje, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną

[349] P. Lisowski, *Podstawowe...*, s. 420.

wspólnotę samorządową. Regionalna wspólnota samorządowa w zamyśle ustawodawcy stanowi większą wspólnotę (zbiorowość) od wspólnot lokalnych (powiatu i najmniejszej gminy).

W wyniku wejścia w życie reformy ustrojowej państwa z dniem 1 stycznia 1999 roku zostało utworzonych 16 województw. W ramach nowego ustroju terytorialnego państwa województwo stało się zarazem jednostką samorządu terytorialnego oraz jednostką wykonywania administracji rządowej. Jednostka ta pełni zatem funkcję samorządowo-rządową, w której równolegle, niezależnie od siebie działają dwie sfery administracji publicznej[350]. W art. 2 ust. 2 u.p.t.p. postanowiono, że wykaz gmin wchodzących w dniu 1 stycznia 1999 roku w skład województw określa załącznik do tej ustawy.

Aktem prawnym, który wywarł również wpływ na kształt podziału terytorialnego państwa, była ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (obecnie już nieobowiązująca). Stosownie do art. 1 tej ustawy wykonywanie administracji publicznej na obszarze województwa powierzono organom administracji rządowej (tj. wojewodzie i organom administracji niezespolonej) oraz organom samorządu województwa.

Za jeden z podstawowych skutków wprowadzenia nowego ustroju terytorialnego państwa należy uznać zmianę właściwości miejscowej i rzeczowej[351]. W piśmiennictwie zauważono, że ustawodawca w pierwszej kolejności w ramach pionowej struktury funkcjonowania administracji dokonał podziału jednostek samorządu terytorialnego na trzy stopnie oraz wyodrębnił województwo rządowe, a dopiero następnie nadawano poszczególnym stopniom samorządu stosowne kompetencje: „(...) a gdy ilość kompetencji do rozdzielenia okazała się ograniczona, trzeba było je tak rozdzielać, aby każdemu coś przypadło”[352].

Oceny wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego państwa były zróżnicowane. Oceniono, że z jednej strony reforma administracji publicznej z 1999 roku miała ogromne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania administracji

---

350 W. Zając, *Zasadniczy...*, s. 48.

351 Por. J. Boć, *Terytorialna struktura administracji*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 258.

352 A. Habuda, L. Habuda, *Zasadniczy podział...*, s. 35.

i zapewnienia skuteczności wykonywania zadań publicznych. Wprowadzenie nowego podziału zasadniczego państwa oznaczało

> uporządkowanie organizacji państwowej i dostosowanie jej od strony terytorialnej do wykonywanych funkcji. Stworzono warunki do odbudowy więzi lokalnych i do restytucji roli małych i średnich miast jako aktywnych ośrodków życia zbiorowego, do kreowania rozwoju regionalnego, a w szerszej skali – także do terytorialnej reintegracji państwa[353].

Zdaniem Doroty Dąbek i Jana Zimmermanna reforma samorządu terytorialnego w Polsce, na mocy której powołano trzy stopnie samorządu terytorialnego, stanowiła najistotniejszy krok realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. W wyniku wejścia w życie reformy administracji publicznej utworzono kolejne podmioty prawa publicznego, na rzecz których państwo zrzekło się części swojej suwerenności i wyposażyło w kompetencję do samodzielnego wykonywania zadań publicznych[354]. Grażyna Szpor oceniając przeprowadzone zmiany w podziale terytorialnym państwa, wskazała, że stanowi on formę zbliżoną do występującego podziału w państwach europejskich. Podobieństwo w głównej mierze dotyczy jednostek ponadgminnych oraz zbliżenia wielkości województw do jednostek o charakterze regionalnym w Unii Europejskiej[355].

Z drugiej strony zauważono, że podział ten nie odpowiada w pełni potrzebom i wyzwaniom rozwoju Polski. Uznano, że dokonane ukształtowanie granic jednostek samorządu terytorialnego nie jest optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia realizacji zadań terenowej administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego[356]. W ocenie Tomasza Kaczmarka rozdrobnienie terytorialne gmin w ramach podziału terytorialnego państwa w latach 1990–2000 wynikało z braku przepisów regulujących kryteria podziału jednostek samorządu terytorialnego najniższego stopnia, powstawania nowych jednostek samorządu na podstawie oddolnych ruchów społecznych, zwiększonego

[353] M. Kulesza, *Transformacja...*, s. 84.
[354] D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja...*, s. 11–12.
[355] G. Szpor, *Terytorialne...*, s. 114.
[356] T. Kaczmarek, *Gminny...*, s. 64.

udziału obywateli w sprawach publicznych, podziału jednostek wcześniej utworzonych w wyniku połączenia, a także różnic w przekonaniach dotyczących ich rozwoju[357].

W piśmiennictwie analizowano także wpływ wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na realizację zadań publicznych na obszarach metropolitalnych. Oceniono, że rozdział kompetencji drugiego stopnia samorządu pomiędzy kilka jednostek samorządu rodzi problemy koordynacyjne na tych obszarach. Wokół dużych miast znajdują się gminy o słabszym potencjale ekonomicznym, położeniu transportowym czy mniejszej atrakcyjności inwestycyjnej. Konkurencja pomiędzy nimi oraz odmienne interesy w relacjach z dużym miastem utrudniają, a nawet uniemożliwiają nawiązanie współpracy w ramach całego obszaru metropolitalnego. Sąsiednie jednostki nie opracowują wspólnych działań w ramach polityki planistycznej[358]. W aspekcie dotyczącym związków metropolitalnych i udziału w nich samorządu powiatowego sformułowano wniosek, że dzisiejsze funkcje powiatów nie odpowiadają potrzebom zarządzania takimi obszarami. Postulowano utworzenie przez ustawodawcę odrębnej kategorii powiatów metropolitalnych, których zadania w znacznej mierze różnią się od zadań wykonywanych przez powiaty ziemskie[359].

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.t.p.t. Sejm, Senat oraz Rada Ministrów zobowiązane zostały do dokonania w terminie do 31 grudnia 2000 roku oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, wprowadzonego na mocy reformy administracji publicznej. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w opracowanej analizie niespełna dwa lata po wprowadzeniu nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa wskazał, że przeprowadzone badania dotyczące zmian podziału terytorialnego państwa uzyskały akceptację społeczną, wobec czego nie występują przesłanki do wprowadzania zmian o charakterze generalnym, a w zakresie dotyczącym granic samorządu na stopniu powiatu i województwa. W przedstawionej ocenie sformułował wniosek, zgodnie z którym największą niedoskonałością przeprowadzonej reformy było utworzenie 46 powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego, co prowadziło do zmniejszenia ich potencjału instytucjonalnego oraz funkcjonalnego.

---

[357] Tamże, s. 71.

[358] T. Kaczmarek, *Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski*, „Konwersatorium Wiedzy o Świecie" 2016, nr 1, s. 24.

[359] P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 1–2, s. 35.

Zwrócił również uwagę na konieczność przyjęcia rozwiązań systemowych, które ułatwiałyby łączenie miast na prawach powiatu z powiatami mającymi w tych miastach siedzibę władz. Połączenie powiatów grodzkich z ziemskimi w takich przypadkach prowadziłoby do utworzenia jednostek o dużo wyższym od średniego i wyrównanym potencjale instytucjonalnym oraz funkcjonalnym[360].

Biorąc pod uwagę cechę trwałości podziału terytorialnego państwa oraz niepewność co do zaproponowanego kształtu granic nowych jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca w art. 104 ustawy z dnia 13 października 1998 roku przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną zawarł dyspozycję, zgodnie z którą do dnia 30 czerwca 2000 roku nie było możliwe dokonanie podziału gmin w celu utworzenia nowej jednostki samorządu najniższego stopnia[361].

Senat Rzeczypospolitej Polskiej w uchwale z dnia 11 stycznia 2001 roku w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa pozytywnie ocenił nową strukturę samorządu terytorialnego, jak również „ustalone granice jednostek samorządowych". Wskazano jednak, że należy sprzyjać inicjatywom zmierzającym do łączenia się powiatów, umożliwiającym sprawniejszą realizację zadań publicznych. W szczególności postulat ten zgłoszono odnośnie do miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów mających siedziby władz w tych miastach. W przypadku dobrowolnego łączenia tych jednostek należy uwzględnić możliwość przeniesienia niektórych gmin do powiatów sąsiednich. Jednocześnie Senat wyraził postulat zachowania przez organy miast rezygnujących z praw powiatu niektórych jego funkcji i uprawnień, o ile przyniesie to poprawę zarządzania i uwzględni istniejące więzi społeczne.

> Należy wykorzystywać zmiany podziału terytorialnego państwa w celu zmniejszania zróżnicowania rozwoju i zamożności poszczególnych obszarów. Podział terytorialny powinien być traktowany jako jedno z narzędzi wspierania polityki regionalnej. Korekty

[360] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów 12 grudnia 2000 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 4, s. 34–35.

[361] Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497 ze zm.) termin został wydłużony do 31 grudnia 2005 r.

> podziału terytorialnego powinny prowadzić do lepszego wykorzystywania środków publicznych. Niezbędne jest przygotowanie rozwiązań ustawowych uwzględniających szczególny charakter samorządów dużych miast, w tym także Warszawy[362].

Minister Administracji i Cyfryzacji w opracowanym raporcie dotyczącym funkcjonowania samorządów terytorialnych wskazał z kolei, że istnieje wiele jednostek samorządu stopnia gminnego oraz powiatowego, które z uwagi na niskie dochody budżetowe w perspektywie czasu nie będą mogły udźwignąć trudniejszych i droższych zadań publicznych starzejącego się państwa[363].

Damian Potycz oceniając podział administracyjny Polski po przeprowadzeniu reformy z 1999 roku, zwrócił uwagę, że ze względu na zwiększenie konkurencyjności i skuteczności absorbcji środków unijnych za uzasadnione można przyjąć rozważania w zakresie wprowadzenia dwustopniowego podziału terytorialnego państwa, likwidując jednostki powiatowe, a także tworząc jednocześnie większe jednostki stopnia wojewódzkiego na wzór regionów występujących w państwa Europy zachodniej[364].

Na obecny kształt terytorialny państwa wpłynęła również wydana w 2018 roku specustawa dotycząca zniesienia gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim[365]. Przedmiotowy akt prawny zawierał szczególne rozwiązania dotyczące zniesienia jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa zachodniopomorskiego z powodu zadłużenia gminy, która nie była w stanie samodzielnie uregulować swoich zobowiązań finansowych, a także w pełni realizować zadań własnych. Ustawodawca nałożył na Radę Ministrów zadanie zniesienia gminy aktem wykonawczym do ustawy i określił przesłanki dokonania podziału terytorium znoszonej gminy, wskazując, że ustalenie nowych granic jednostek samorządu terytorialnego powiększonych o terytoria znoszonej gminy Ostrowice nastąpi przy uwzględnieniu

---

362 Uchwała Senatu RP z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20010020024/O/M20010024.pdf (9.01.2018).

363 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ocena sytuacji samorządów lokalnych, b.r., s. 42, http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf (9.01.2018).

364 D. Potycz, *Refleksje nad podziałem administracyjnym Polski. Wybrane zagadnienia*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak, *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku. T. 3*, Toruń 2021, s. 863.

365 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. poz. 1432).

układu osadniczego i przestrzennego, więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, a także przy uwzględnieniu zdolności wykonywania zadań publicznych jednostek w nowych granicach. Wydanie rozporządzenia wykonawczego do ustawy poprzedziły konsultacje z mieszkańcami zainteresowanych gmin. Uregulowano także zagadnienia dotyczące mienia znoszonej jednostki samorządu terytorialnego, niespłaconych zobowiązań oraz wszczętych i niezakończonych postępowań zarówno podatkowych, jak i pozostałych administracyjnych. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim postanowiono, że mienie gminy Ostrowice nieodpłatnie nabędzie z mocy prawa gmina lub gminy, do których terytorium znoszonej jednostki zostaną przyłączone. Ustawodawca wprowadził szczególne rozwiązanie w stosunku do mienia nieruchomego, stanowiąc, że o nabyciu nieruchomości rozstrzygnie wojewoda zachodniopomorski w drodze decyzji administracyjnej. *A contrario*, w zakresie dotyczącym mienia ruchomego akt administracyjny stanowiący podstawę przeniesienia mienia nie zostanie wydany. Odmiennie niż zostało to uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym jednostki samorządu terytorialnego, które nabyły mienie znoszonej gminy, nie odpowiadały za jej zobowiązania. Przedmiotowy zabieg wynikał z niechęci jednostek, do których obszar gminy Ostrowice miał zostać przyłączony, a także do przejęcia wielomilionowych zobowiązań względem instytucji niezaliczanych do sektora bankowego. Wprowadzono zatem rozwiązanie, zgodnie z którym za zobowiązania gminy Ostrowice powstałe przed dniem jej zniesienia odpowiedzialność ponosić będzie Skarb Państwa. W zakresie dotyczącym należności znoszonej jednostki postanowiono, że stały się one należnościami gminy lub gmin, do których terytorium gminy Ostrowice włączono. Podobne rozwiązanie zastosowano odnośnie do środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych gminy oraz jej jednostek organizacyjnych. W zakresie postępowań wszczętych, a niezakończonych do dnia 31 grudnia 2018 roku, zakończonych decyzją ostateczną oraz w zakresie czynności sprawdzających i kontroli podatkowej, dotyczących podatku od nieruchomości, rolnego oraz leśnego, a także podatku od środków transportowych, należnych znoszonej gminie, postępowania te zostały przekazane do prowadzenia przez organy podatkowe gminy lub gmin, do których terytorium zniesionej gminy Ostrowice wniesiono.

Ustawodawca uregulował skutki wejścia w życie ustawy w zakresie dotyczącym organów znoszonej gminy Ostrowice. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim w dniu jej wejścia w życie (tj. 26 lipca 2018 r.), z mocy prawa, organy znoszonej jednostki uległy rozwiązaniu, a w konsekwencji wygaszono mandaty wójta oraz radnych. Ustawodawca postanowił również, że nie przeprowadza się w gminie Ostrowice wyborów organów zarządzonych w trybie określonym w art. 371 ustawy Kodeks wyborczy. Jednocześnie przeprowadzono wybory do organów gmin, do których nastąpiło włączenie obszaru zajmowanego przez gminę Ostrowice, w uwzględnieniem powiększonych granic. Tym samym wybory samorządowe przeprowadzone w 2018 roku uwzględniały zmianę w kształcie terytorialnym państwa, która *de facto* nastąpiła z dniem 1 stycznia 2019 roku. Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 2018 roku podzieliła obszar zajmowany dotychczas przez gminę Ostrowice na dwie jednostki stopnia podstawowego, tj. gminy Drawsko Pomorskie oraz Złocieniec[366].

Wnioski

Podział terytorialny państwa stanowi względnie trwale rozczłonkowanie terytorium państwa w celu zapewnienia realizacji zadań publicznych. W języku prawnym oraz literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje podziału terytorialnego. Zasadniczy, pomocniczy oraz podział do celów specjalnych. Ten pierwszy pełni najważniejszą funkcję z uwagi na cel jego utworzenia, tj. efektywną realizację zadań organów władzy publicznej. Podziału pomocniczego dokonuje się w celu usprawnienia pracy i organizacji zadań struktur już wydzielonych. Podział do celów specjalnych nie jest związany z podziałem zasadniczym, ma zaś odpowiadać odpowiedniej strukturze organizacyjnej, zapewniając jej możliwość realizacji zadań. Podział terytorialny państwa, tj. kształt i granice jednostek danego podziału, uwarunkowany jest różnymi czynnikami. Jego główną determinantę stanowią efektywność realizacji zadań publicznych, lecz także

[366] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz.U. poz. 1527).

więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe zachodzące między mieszkańcami jednostek tego podziału. Do czynników warunkujących podział terytorialnych zaliczają się uwarunkowania historyczne.

Na przestrzeni lat, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, granice zewnętrzne i wewnętrzne państwa ulegały wielokrotnym przemianom. Podczas II wojny światowej większość terytorium Polski była pod okupacją. Po wojnie terytorium Polski, w tym granice wewnętrzne, z uwagi na wycofanie państw okupujących ulegało przekształceniom. W latach 1944–1950 podział terytorialny państwa zakładał trójstopniową strukturę samorządu, w skład której wchodziło około 3000 gmin, powiaty oraz 14 województw, a także dwa miasta wydzielone: Warszawa i Łódź. W latach 1950–1957 przeprowadzono reformę terytorialną państwa, która zakładała zniesienie jednostek stopnia gminnego oraz osiedla, w ich miejsce zaś utworzono liczne gromady. W kolejnych latach przywrócono jednostki stopnia gminnego, terytorium państwa podzielono na 17 województw, 314 powiatów oraz 76 miast powiatowych. W latach 1975–1997 w wyniku przeprowadzonej kolejnej reformy samorządu terytorialnego dokonano zniesienia jednostek powiatowych. Podstawowymi jednostkami podziału były wówczas gminy, miasta oraz dzielnice miast.

Prace nad gruntowną reformą administracji publicznej w Polsce rozpoczęły się w 1990 roku. Dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalono Konstytucję RP, której postanowienia określają czynniki stanowiące podstawę zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Główną rolę w tym zakresie odgrywała zasada pomocniczości oraz decentralizacji władzy publicznej. Zasada pomocniczości wyrażona została w preambule, stanowi dyrektywę o charakterze organizacyjnym, która odnosi się do relacji na płaszczyźnie jednostka – grupa społeczna, jednostka samorządu terytorialnego – państwo oraz państwo – Unia Europejska. W przypadku samorządu terytorialnego powyższa zasada zakłada samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w realizacji przekazanych im zadań publicznych. Ingerencja oraz pomoc struktur państwa są dopuszczalne jedynie w sytuacji zagrożenia realizacji powierzonych samorządowi zadań publicznych. Ustrój samorządu terytorialnego opiera się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej i zakłada przekazanie zarządzania sprawami publicznymi jak najbliżej obywateli. Decentralizacja stanowi wyraz niezależności jednostek zdecentralizowanych w trzech wymiarach: rzeczowym, osobowym oraz finansowym. Ustrojodawca nałożył na jednostki samorządu

terytorialnego obowiązek realizacji zadań publicznych. Ponadto samorządowi przyznano prawo gromadzenia i dysponowania środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji tych zadań.

Na podstawie wskazanych zasad oraz postanowień Konstytucji RP, ustaw szczególnych, a także aktów wykonawczych w 1999 roku przeprowadzono reformę administracji publicznej w Polsce, której założeniem ustrojowym było przypisanie gminie przymiotu podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. Ponadto przewidziano restytucję samorządu powiatowego, a terytorium państwa zostało podzielone na 16 województw.

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku reforma zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowiła część transformacji ustrojowej rozpoczętej po 1989 roku. Charakterystyczna była dla niej tendencja wzmacniania społeczności lokalnych w ramach ustanowienia władz jednostek samorządu terytorialnego wybieranych przez mieszkańców. Dzięki temu pogłębieniu uległ proces decentralizacji państwa, co miało zapewniać udział mieszkańców w sprawowaniu władzy i realizowaniu zadań publicznych[367].

Reforma ustrojowa państwa została przez organy administracji publicznej i przedstawicieli doktryny oceniona pozytywnie. Największe wątpliwości budzi celowość funkcjonowania jednostek stopnia powiatowego, którego rola sprowadza się w większości do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jednocześnie zwraca się uwagę na utworzenie wielu małych i słabych jednostek, które mogą nie radzić sobie z realizacją zadań przy ograniczonych zasobach finansowych. Przykładem jednostki, której zły stan finansów doprowadził do braku możliwości realizacji zadań, a w konsekwencji zniesienia, jest gmina Ostrowice. Biorąc pod uwagę ustawowe mechanizmy oraz kompetencje przysługujące organom administracji publicznej zarówno samorządowym, jak i administracji rządowej, na przestrzeni lat zmieniła się liczba jednostek samorządu terytorialnego. Systematycznie co roku, z dniem 1 stycznia, zmianom ulegają granice jednostek podziału zasadniczego państwa. Wynika to z dążenia do zapewnienia wyższej skuteczności realizacji zadań publicznych, a tym samym poprawy warunków życia mieszkańców. Słusznie zauważono w piśmiennictwie, że skutki ustanowionego podziału terytorialnego państwa są na tyle istotne, że zmiany

[367] P. Brezdeń, *Wyodrębnianie...*, s. 31.

w podziale terytorialnym państwa nie powinny być dokonywane zbyt często. Gdy zmiany te są konieczne, powinny następować w drodze ewolucyjnych przekształceń[368].

Tworzenie jednostek podziału terytorialnego państwa i dokonywania zmian ich granic odbywało się na przestrzeni lat w ramach przyznanych kompetencji różnym organom, a także w ramach współdziałania różnych organów oraz innych podmiotów. Instytucja współdziałania w formie opinii znalazła zastosowanie już od lat 50. XX wieku. Ustawodawca w drodze rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 4 lutego 1950 roku o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego Państwa wyznaczył określoną rolę zarówno Sejmowi, jak i Radzie Ministrów, Ministrowi Administracji Publicznej, a w zakresie tworzenia gromad także właściwemu wojewodzie. Dokonywanie zmian w podziale terytorialnym państwa, z wyjątkiem zmian wprowadzanych przez Sejm, wymagało zasięgnięcia niewiążących opinii rad narodowych, a w zakresie zmian dotyczących gmin wiejskich, miast oraz powiatów – prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Ustawą z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych kompetencje w zakresie dotyczącym tworzenia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz dokonywania w nim zmian przyznano Sejmowi, Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, a także Ministrowi Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Co istotne, z wyjątkiem zmian dokonywanych przez Sejm zmiany dotyczące podziału terytorialnego podlegały zaopiniowaniu przez radę narodową jednostki podziału terytorialnego, której zmiany dotyczą. Na mocy ustawy z 1983 roku kompetencje dokonywania zmian zasadniczego podziału terytorialnego zostały przyznane Sejmowi, Radzie Ministrów oraz wojewódzkiej radzie narodowej. Decyzje podejmowane przez Radę Ministrów musiały być poprzedzone zaopiniowaniem wojewódzkiej rady narodowej, chyba że dokonywana zmiana następowała na wniosek wojewódzkiej rady narodowej. Zastosowanie znalazła także dodatkowa forma współdziałania, tj. uzgodnienie. Wojewódzka rada narodowa wyposażona została w kompetencje zmian granic miast i gmin oraz dzielnic w miastach, jednak jej decyzje miały zostać poprzedzone uzgodnieniem z ministrem właściwym do spraw administracji. Z punktu widzenia niniejszej dysertacji unormowania zastosowane w ustawie z 1983 roku są istotne, dlatego że ustawodawca po raz pierwszy przewidział

[368] J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Zakamycze 2003, s. 286.

w ramach procedury zmian w podziale terytorialnym państwa przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Do czasu wejścia w życie ww. ustawy czynnik społeczny miał zatem zastosowanie za pośrednictwem reprezentantów władz publicznych, z kolei od 1983 roku mieszkańcy mogli samodzielnie wyrazić zdanie w zakresie terytorium, które zamieszkują. Można zatem wyprowadzić wniosek, że po II wojnie światowej zmieniały się organy wyposażone w kompetencje dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału, nie zmieniła się zaś funkcjonująca od lat 50. forma współdziałania w postaci opinii. Zmianie ulegają natomiast wydające ją organy. Z punktu widzenia form demokracji istotne było zapoczątkowanie w latach 80. udziału mieszkańców w procedurze tworzenia, łączenia, dzielenia oraz znoszenia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego i dokonywania zmian ich granic, który zostanie scharakteryzowany – na gruncie obowiązujących przepisów – w kolejnych częściach niniejszej monografii. W 2018 roku w ustawie dotyczącej zniesienia gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim ustawodawca posłużył się aktualnie obowiązującą formą udziału mieszkańców w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa, wprowadzając wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gmin, których zmiany w podziale terytorialnym dotyczą. Ta ostatnia forma współdziałania na gruncie obowiązujących samorządowych ustaw ustrojowych zostanie przedstawiona w rozdziale trzecim monografii.

ROZDZIAŁ II

Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania stanowią kluczową część publikacji. Przedmiotem badań są obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego i dokonywania zmian ich granic. Zidentyfikowano ewolucję rozwiązań prawnych wpływających na kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ustawodawca uzależnił tryb postępowania od podmiotu, który inicjuje postępowanie w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia i zniesienia jednostek oraz ustalenia ich granic. Przyjęte rozwiązanie przez ustawodawcę uzasadnia odrębne omówienie tego postępowania, uwzględniając inicjatywę Rady Ministrów, organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz mieszkańców.

Zasadniczy podział terytorialny państwa, stosownie do wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasady decentralizacji władzy publicznej, a także postanowień art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, a jednocześnie zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Podział terytorialny nie jest dany raz na zawsze. „Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury”[369]. W praktyce jednak, co wykazali przedstawiciele doktryny, podział terytorialny, który nie odpowiada zmienionym

[369] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

warunkom, w których samorządy funkcjonują, w sposób negatywny wpływa na ich rozwój[370]. Zauważono, że „podziały terytorialne są narzędziem polityki państwa służącym stabilizacji bądź zmian w drodze reform terytorialnych terenowych układów administracyjnych, państwowych, samorządowych, społecznych i gospodarczych"[371]. Wobec powyższego naturalnym procesem są korekty podziału terytorialnego państwa dokonywane w celu zapewnienia efektywnej realizacji zadań publicznych[372]. Zmiany podziału terytorialnego państwa nie tworzą jednolitej kategorii. Tomasz Kaczmarek wyróżnił następujące rodzaje zmian podziału terytorialnego:

1) secesję – oddzielenie, odłączenie części jednostki i utworzenia nowej struktury,
2) komasację – połączenie, scalenie kilku jednostek w celu utworzenia nowej, większej jednostki[373],
3) aneksję – przyłączenie przez większą jednostkę sąsiadującej mniejszej struktury,
4) fragmentację – likwidację jednostki przez podział jej terytorium między sąsiadujące jednostki,
5) parcelację – podział gminy na dwie lub więcej jednostek,
6) kreację – utworzenie nowej jednostki na podstawie terytoriów pochodzących od sąsiadujących jednostek[374].

Zarówno w EKSL, jak również w regulacjach krajowych prawodawca zagwarantował mieszkańcom udział w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa. Mogą oni podejmować działania w trzech zasadniczych etapach postępowania, które należy utożsamiać z fazami procesu decyzyjnego:

---

370 J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, w: K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22.

371 J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 190.

372 A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2010, nr LXXXIII, s. 28.

373 J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd terytorialny" 2015, nr 7–8, s. 103. Autorzy zwrócili uwagę, że rozwiązania prawne dotyczące łączenia gmin nie zostały zredagowane w sposób jednoznaczny. Przez połączenie gmin można rozumieć zarówno inkorporację jednej gminy w granicę drugiej, jak i fuzję dwóch jednostek tego samego stopnia.

374 T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 1, s. 68–69.

1) fazie rozpoznania (inicjowanie zmian),
2) fazie projektowania (opiniowanie i konsultowanie zmian),
3) fazie wyboru (rozstrzyganie i decydowanie)[375].

1. Ewolucja rozwiązań prawnych samorządowych ustaw ustrojowych regulujących dokonywanie zmian w podziale terytorialnym państwa

Punktu wyjścia przedstawienia systemu kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału należy poszukiwać w zaprezentowanych we wcześniejszej części monografii postanowieniach Konstytucji RP, w szczególności jej art. 15 ust. 2. Ustawowe regulacje poświęcone tworzeniu, podziałowi, łączeniu oraz znoszeniu jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego zostały przez prawodawcę uregulowane w u.s.g. W tym akcie prawnym zredagowano przepisy statuujące zasady dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa na najniższym stopniu samorządu. Przedmiotowe rozwiązania prawne ustawodawca zredagował w art. 4–4f ustawy[376]. Zastosowane w u.s.g. rozwiązania określają organ mający kompetencję do dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa oraz wskazują na formę jego dokonywania. Prawodawca określił podmioty uprawnione do inicjowania procedury zmiany podziału terytorialnego na stopniu gminy, jak również przesłanki warunkujące ich dokonanie. Wskazał on również przesłanki negatywne, których spełnienie uniemożliwia dokonanie zmian w podziale terytorialnym. Uregulował tryb postępowania w sprawie tworzenia, podziału, łączenia oraz znoszenia gmin, wskazując na poszczególne etapy całej procedury, a także organy w nią zaangażowane. Ustawodawca przewidział utworzenie instytucji pełnomocnika do spraw

[375] Tak T. Kaczmarek, *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3, s. 68; por. M. Berek, *Ustawowe i ustrojowe gwarancje partycypacji obywatelskiej w procesie erygowania gminy*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego – rzeczywistość a oczekiwania*, Warszawa 2022, s. 21.

[376] W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy zredagowane w art. 4 oraz art. 4a i 4b u.s.g. określają system, w oparciu na którym dokonuje się zmian granic sąsiadujących gmin. Tak wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy, którego zadaniem jest przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych[377]. Zastosowano również rozwiązania regulujące skutki wynikające ze zmiany w podziale terytorialnym państwa na stopniu gminy. Przyjęte regulacje dotyczą zagadnień odnoszących się do stosunków cywilnoprawnych, stosunków administracyjnoprawnych, w których udział biorą organy gminy, wyposażone w kompetencje do prowadzenia określonego rodzaju spraw. Przewidziano również rozwiązania odnoszące się do zakresu obowiązywania aktów prawa miejscowego, wydanych przez organy gmin funkcjonujących przed połączeniem zainteresowanych jednostek.

W tym miejscu należy wskazać, że dopiero z dniem 1 stycznia 2016 roku ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego niezmiernie potrzebną regulację, dotyczącą zmian w podziale terytorialnym państwa. Ustawą nowelizującą z dnia 25 czerwca 2015 roku[378] dodano rozwiązania określające skutki prawne dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa. Kolejnym aktem prawnym mającym zastosowanie w ramach procedury tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia gmin i ustalania ich granic jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach[379]. Wydany na podstawie delegacji zawartej w art. 4b ust. 4 u.s.g. akt określa w sposób szczegółowy zakres danych, które muszą być zawarte we wniosku o utworzenie, połączenie, podział lub zniesienie gminy. Rozporządzenie określa również sposób postępowania z wnioskiem. Analogiczne rozwiązania dedykowane

---

[377] B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4–4f*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 78–128. B. Dolnicki wskazał, że regulacje zredagowane w art. 4, 4a oraz 4b u.s.g. stanowią kompleksową podstawę prawną dokonywania zmian terytorialnych odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego, nadawania gminom statusu miasta oraz ustalania i zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz.

[378] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 1045).

[379] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. 2014, poz. 310), dalej: rozporządzenie w sprawie trybu zmiany granic gmin.

jednostkom stopnia powiatowego przewidziane zostały w art. 3b ust. 4 i wydanym na jego podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach[380].

Rozwiązania prawne dotyczące skutków prawnych w przypadku zmiany podziału terytorialnego państwa zostały ujęte także w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy[381]. W rozdziale 5 kodeksu wyborczego ustawodawca wprowadził regulacje dotyczące wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa.

Prawodawca, analogicznie jak w przypadku gmin, przyznał Radzie Ministrów uprawnienie do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 3 ust. 1 u.s.p.). Stosownie do art. 3 ust. 3 u.s.p. ustalenie granic powiatów polega na wskazaniu gmin wchodzących w skład powiatu. Utworzenie, połączenie, podział, zniesienie lub ustalenie granic powiatów następuje na podstawie rozporządzenia. Należy zwrócić uwagę, że postanowienia u.s.w. nie regulują zagadnień dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia województw oraz ustalania ich granic, ponieważ rozwiązania te zostały przyjęte w u.p.t.p. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 u.s.p. przyznał Radzie Ministrów kompetencję do tworzenia, łączenia, znoszenia i dzielenia gmin oraz określania ich granic. Tworzenie gmin następuje w formie rozporządzenia.

W związku z tym, że jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego istniały już przed reformą administracji publicznej z 1999 roku nie było potrzeby tworzenia na nowo gmin po wejściu w życie u.p.t.p. Na podstawie wskazanej delegacji w art. 3 u.s.p. do 31 grudnia 2021 roku Rada Ministrów wydała 53 rozporządzenia wpływające na kształt podziału terytorialnego państwa. Na podstawie tych rozporządzeń po wejściu w życie reformy do końca 2022 roku utworzono jedną nową gminę,

[380] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1208), dalej: rozporządzenie w sprawie trybu zmiany granic powiatów.

[381] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

tj. gminę Jaśliska[382], połączono dwie gminy, tj. miasto na prawach powiatu Zielona Góra z gminą Zielona Góra[383]. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2019 roku zniesiono gminę Ostrowice w województwie zachodniopomorskim.

Antycypując późniejsze ustalenia, należy zwrócić uwagę, że zmiany w podziale terytorialnym państwa, które miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku, nie zaczęły jednak obowiązywać. Rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2015 roku Rada Ministrów powołana przez Sejm VII kadencji zadecydowała o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 roku gminy Szczawa i gminy Grabówka[384]. Powyższe jednostki nie zostały jednak utworzone, ponieważ Rada Ministrów powołana przez Sejm VIII kadencji rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2015 roku uchyliła ww. rozporządzenie Rady Ministrów koalicji PO–PSL[385].

2. Inicjatywa tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz właściwość organów w tych sprawach

Przeprowadzenie postępowania w sprawie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego opiera się na ustawowo określonych zasadach. Wyrażają one organy odpowiedzialne za podejmowanie wiążących decyzji, przesłanki, którymi te organy powinny się kierować, oraz podmioty posiadające kompetencje do inicjowania przedmiotowego postępowania. W języku polskim wyrażenie „inicjatywa"

[382] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 120, poz. 1000).

[383] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1023).

[384] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 1085).

[385] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 2312).

oznacza 'impuls do działania, pomysł do realizacji'[386]. „Inicjować" z kolei definiowane jest jako 'występować z inicjatywą'[387].

Ustawodawca w ramach przyjętej regulacji przyznał kompetencje do zainicjowania procedury dotyczącej tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz powiatów Radzie Ministrów jako naczelnemu organowi administracji rządowej oraz zainteresowanemu zmianami organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 4 ust. 1 u.s.g., 3 ust. 1 u.s.p. Rada Ministrów w formie rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli oraz znosi gminy i powiaty. Przywołane przepisy wskazują, że naczelny organ administracji rządowej posiada kompetencję do dokonywania wskazanych zmian w podziale terytorialnym państwa samodzielnie. Zastosowana zasada wynika z postanowień art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazana powyżej kompetencja ma charakter samoistny, co oznacza, że wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub znoszenia gminy oraz powiatu nie jest uzależnione od wniosku innego podmiotu bądź organu. Powyższa teza znajduje dodatkowo potwierdzenie w art. 4 ust. 2 u.s.g. i art. 3 ust. 2 u.s.p., zgodnie z którymi rozporządzenie w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia gminy (powiatu) może być wydane także na wniosek zainteresowanego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wyraz „także" przesądza o zasadzie podejmowania inicjatywy z urzędu przez Radę Ministrów. W drodze wyjątku może być to dokonywane przez organ stanowiący danej gminy lub powiatu[388]. Przyjęte rozwiązanie zostało krytycznie ocenione przez przedstawicieli doktryny. Paweł Czechowski, Adam Jaroszyński oraz Stanisław Piątek kwestionowali zgodność z konstytucją ww. kompetencji naczelnego organu administracji rządowej, wskazując, że upoważnienie przyznane Radzie Ministrów wkracza w konstytucyjnie oraz ustawowo zagwarantowaną samorządność gmin[389]. Andrzej Szewc uznał z kolei, że

---

386 E. Sobol, *Podręczny słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 278.

387 Tamże.

388 Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 80. Por. W. Baranowska-Zając, *Pozycja, zasady i tryb powoływania oraz zadania pełnomocnika do spraw tworzenia nowej gminy lub łączenia gmin oraz pełnomocnika do spraw tworzenia nowego powiatu lub łączenia powiatów*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2018, nr 9, s. 84.

389 P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego: przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 14.

kwestie dotyczące podziału terytorialnego państwa nie są sprawami lokalnymi, lecz ogólnokrajowymi i nie należą do zakresu działania gminy, stąd ww. kompetencję posiada Rada Ministrów[390]. Pomimo że ustawodawca przyznał Radzie Ministrów kompetencję do dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie należy jej utożsamiać z działalnością nadzorczą nad samorządem terytorialnym[391].

Inicjatywa w zakresie zmian w podziale terytorialnym państwa na najniższym stopniu samorządu terytorialnego należy również, zgodnie z art. 4c ust. 1 u.s.g., do mieszkańców zainteresowanych wspólnot lokalnych. Inicjatywa ta, inaczej niż w przypadku wyżej wymienionych organów, wyraża się w przeprowadzeniu referendum lokalnego w rozumieniu ustawy o referendum lokalnym[392]. Zastosowana regulacja została dodana do u.s.g. ustawą z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw[393]. Stosownie do postanowień art. 5 EKSL preferowaną formą konsultacji w przedmiocie zmian podziału terytorialnego państwa jest referendum. W doktrynie wskazuje się, że do czasu wejścia w życie art. 4c u.s.g. zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie dominował pogląd, zgodnie z którym opiniodawczy charakter konsultacji wykluczał możliwość przeprowadzenia referendum[394]. Z uwagi na wykluczający charakter związania wynikiem nie można ich było stosować zamiennie[395]. Sprawy związane z ustaleniem granic jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza zakres działania organów gminy, wynik referendum przekraczający 30% byłby dla tych organów wiążący[396]. Wskazując na motywy przyjętych rozwiązań, należy odnieść się do uzasadnienia projektu ustawy przygotowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Zauważono, że dotychczasowy stan prawny nie przewidywał *expressis verbis* trybu

---

390 A. Szewc, *Komentarz do art. 4*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 112.

391 Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

392 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm.).

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

394 A. Szewc, *Komentarz do art. 4c*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 72.

395 W. Kisiel, *Referendum a konsultacje*, „Wspólnota" 2002, nr 9, s. 51.

396 A. Rytel-Warzocha, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze" 2011, t. 12, s. 39.

wprowadzania zmian w podziale terytorialnym na poziomie gminy z inicjatywy mieszkańców. W procesie zmian podziału terytorialnego państwa można dokonać klasyfikacji form udziału społeczności lokalnych w tej procedurze, gdzie punkt wyjścia może stanowić kryterium jednostki organizacyjnej, z jaką współdziałają mieszkańcy, lub kryterium charakteru działań mieszkańców. W pierwszym z kryteriów w ramach klasyfikacji wyróżnia się uczestnictwo mieszkańców w pracy organów państwowych, zrzeszeń lub komitetów społecznych w ramach działań niezorganizowanych. Drugie kryterium pozwala w ramach partycypacji wyodrębnić współdziałanie mieszkańców w inicjowaniu zmian, programowaniu i planowaniu, w działalności opiniodawczej i konsultacyjnej albo w bezpośrednim rozstrzyganiu spraw[397]. Co prawda zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.g. jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego tworzy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, niemniej ustawodawca umożliwił wydanie rozporządzenia na wniosek zainteresowanej rady gminy. W przypadku zamiaru powołania nowej gminy, wyrażanego przez część mieszkańców danego obszaru, próby sformalizowania dążenia tej części, np. w formie referendum gminnego, nie były wykorzystywane. „Wzmocnienie możliwości podejmowania tego rodzaju inicjatyw przez obywateli wymaga zatem zmian w obowiązujących regulacjach. Proponuje się (...), by nowe rozwiązania w sposób możliwie najpełniejszy wykorzystywały istniejące już instytucje i uregulowania"[398]. Tym samym zamiarem projektodawcy było wprowadzenie do ustawy takich rozwiązań, które umożliwią mieszkańcom wspólnot samorządowych podejmowanie decyzji w przedmiocie zmian w podziale terytorialnym państwa, a jednocześnie pozwolą na wykorzystywanie instytucji partycypacji społecznej w realizacji spraw publicznych o wymiarze lokalnym.

Stosownie do postanowień art. 3 ust. 1 i 2 u.s.p. również inicjatywa dokonywania zmian granic powiatów przysługuje naczelnemu organowi administracji rządowej, a także radzie powiatu, radzie miasta na prawach powiatu i radzie gminy. Udział w dokonywaniu zmian granic powiatów ostatniego z wymienionych organów mogłoby budzić wątpliwości, jednakże zamieszczenie we wskazanym katalogu organu

---

[397] Z. Kędzia, J. Łętowski, *Społeczno-ekonomiczne prawa obywateli i administracja państwowa*, w: J. Łętowski (red.), *Prawa obywatelskie i administracja państwowa: Polska – Austria*, Wrocław 1983, s. 88.

[398] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk Sejmu VI kadencji nr 3408, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/34D5DB765846D80DC12577A6004236AC/$file/3408.pdf (12.06.2018).

stanowiącego gminy stanowi konsekwencję przyjętych rozwiązań dokonywania zmian granic gmin, powodujących jednocześnie zmiany granic powiatów.

Należy zauważyć, że dokonywanie zmian podziału terytorialnego państwa możliwe jest również w drodze ustawy. Aktem prawnym wprowadzającym podział terytorialny państwa w 1999 roku była u.p.t.p. Anna Feja-Paszkiewcz zwróciła również uwagę, że Rada Ministrów nie jest jedynym organem uprawnionym do dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa. Ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy[399] ustawodawca dokonał zniesienia gmin warszawskich, dzielnic w gminie Warszawa-Centrum i związku komunalnego miasta stołecznego Warszawy oraz gminy Wesoła. Podobnych zmian w stosunku do miasta Warszawy dokonano w drodze ustawy z 1994 roku[400], nadając dzielnicom Warszawy status gmin[401]. W ocenie przywołanej autorki podstawową formą ustalenia i zmiany granic gmin jest rozporządzenie wykonawcze do ustawy wydane przez Radę Ministrów. Należy jednak zasygnalizować, że rozporządzenia w sprawie zmian granic konkretnych gmin nie skutkują zmianą zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Powyższe wynika choćby z tytułu rozporządzeń, tj. „w sprawie zmian granic niektórych gmin", a nie zmian podziału zasadniczego państwa[402]. Dokonanie zmian podziału terytorialnego państwa w drodze aktu prawnego rangi ustawowej może znajdować zastosowanie wówczas, gdy zmiana granic jednostek samorządu stanowi element zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa[403].

3. Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego z inicjatywy Rady Ministrów

Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 u.s.g., art. 3 ust. 1 u.s.p. i art. 5a u.p.t.p. Rada Ministrów posiada kompetencję zarówno do inicjowania, jak również dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa. Ustawodawca w u.s.g. oraz u.s.p. określił przesłanki, którymi naczelny organ administracji rządowej obowiązany jest kierować

[399] Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361).
[400] Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195).
[401] A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie...*, s. 22.
[402] Tamże, s. 24–25.
[403] Tamże, s. 25.

się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, jak również wskazał poszczególne etapy postępowania, które zostaną przedstawione w niniejszej części monografii. W ramach przyjętych regulacji określił przesłanki warunkujące możliwość delimitacji gmin. W art. 4 ust. 3 u.s.g. określone zostały przesłanki pozytywne, natomiast w art. 4d pkt 1 i 2 u.s.g. przesłanki negatywne, których spełnienie uniemożliwia wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy bądź gmin. W przypadku powiatów prawodawca uregulował jedynie przesłanki pozytywne dokonywania zmian granic powiatów w art. 3 ust. 3 u.s.p. W zakresie dotyczącym dokonywania zmian granic województw ustawodawca w art. 5a u.p.t.p. posłużył się również dyrektywami o charakterze pozytywnym.

Określając przesłanki pozytywne, ustawodawca postanowił, że ustalone granice jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego muszą zapewnić im możliwie jednorodne terytorium ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Analogiczne przesłanki zredagowane zostały w u.s.p., natomiast nieco odmiennie odnoszące się do granic województw w u.p.t.p. Należy zauważyć, że katalog przesłanek zawartych w art. 4 ust. 3 u.s.g. oraz art. 3 ust. 3 u.s.p. wynika wprost z Konstytucji. Zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

W przypadku granic województw ustawodawca w art. 5a zd. 2 u.p.t.p. postanowił, że przy dokonywaniu zmian ich granic należy dążyć do poprawienia warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Analizując powyższe rozwiązania, należy stwierdzić, że przytoczone zwroty mają charakter niedookreślony, tym bardziej że ustawodawca na potrzeby ustaw samorządowych i u.p.t.p. nie dokonał ich zdefiniowania.

Wskazane przesłanki można podzielić na dwie grupy. Jedna dotyczy zapewnienia terytorium gminy (powiatu), możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, a w przypadku województw – poprawienia warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. O wyodrębnieniu tej grupy przesłanek decydują kryteria pozaprawne.

Należą do zagadnień właściwych dla nauk psychologii i socjologii. Do drugiej grupy należy natomiast zakwalifikować przesłankę odnoszącą się do zdolności wykonywania zadań publicznych. Aby stwierdzić, czy przesłanki pozytywne zakwalifikowane do grupy pierwszej zostały spełnione, należy poddać analizie dane urbanistyczne, ekonomiczne, a także z zakresu demografii oraz socjologii. W literaturze wskazuje się również, że przesłanki sklasyfikowane w dwóch grupach przenikają się wzajemnie[404]. W piśmiennictwie podnosi się, że prawodawca w aktach prawnych powszechnie obowiązujących nie określił precyzyjnych parametrów, aby możliwe było uznanie, że przesłanki odnoszące się do ustalenia i zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego zostały spełnione[405].

> Zdolność wykonywania zadań publicznych może być bowiem uzależniona zarówno od aspektów przestrzennych (np. wyznaczenie granic jednostki podziału terytorialnego nieuwzględniające istniejącego układu komunikacyjnego, systemów infrastruktury technicznej), jak i np. gospodarczych (w tym przykładowo poziomu dochodów danej jednostki samorządu, w dużej mierze uzależnionego od liczby mieszkańców oraz ich zamożności)[406].

Redakcja art. 4 ust. 3 u.s.g. oraz art. 3 ust. 3 u.s.p. pozwala przyjąć, że ustawodawca nałożył na Radę Ministrów obowiązek rozważenia w pierwszej kolejności warunków wskazanych w pierwszej grupie, a gdy organ stwierdzi, że zostały one spełnione, konieczne jest zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych[407]. Spełnienie kryteriów określonych w obu grupach aktualizuje kompetencję Rady Ministrów do dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa[408]. Bogdan Dolnicki interpretując przesłanki tworzenia gmin i zmiany ich granic, wskazał, że sprowadzają się one do znamion interesu publicznego. W jego ocenie jedynie interes publiczny znajdujący umocowanie w wartościach konstytucyjnych może stanowić podstawę naruszenia

---

404 Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 25. Tak również M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic gmin*, „Barometr Regionalny" 2012, nr 4, s. 33.

405 Tamże.

406 Tamże.

407 Tak również: M. Mączyński, *Komentarz do art. 4 i nast.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2022, s. 151–152.

408 M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty...*, s. 33.

wartości stabilizacji wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych[409]. Co więcej, przyczyny, dla których dochodzi do zmian granic gmin, są różne w zależności od organu inicjującego postępowanie. Przyczyna wszczęcia postępowania w sprawie zmiany granic gmin przez Radę Ministrów musi mieć charakter ogólnokrajowy, nawiązujący do sytuacji konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, a zatem osłabienie zdolności wykonywania zadań publicznych przez jedną gminę powinno być oceniane w odniesieniu do całego państwa. W przypadku zaś, gdy organem inicjującym jest organ stanowiący gminy, wówczas interes publiczny odnosi się do wymiaru lokalnego, mając na celu poprawę sytuacji przynajmniej jednej gminy. Przy ocenie dopuszczalności zmiany granic jednej gminy kosztem innej Rada Ministrów obowiązana jest brać pod uwagę sytuację jednostki, której granice zostaną uszczuplone. Zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia funkcjonowania drugiej jednostki[410]. W ww. kontekście Marek Mączyński zwrócił uwagę, że jedynie interes publiczny „zakotwiczony" w konstytucyjnie określonych wartościach chronionych może stanowić uzasadnienie naruszenia innej wartości związanej ze stabilizacją wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych, które także podlegają szczególnej ochronie[411]. Prowadzone przez Radę Ministrów postępowanie w sprawie zmiany granic gmin kosztem jednej z jednostek musi mieć zatem podstawę w interesie publicznym o charakterze ogólnokrajowym w nawiązaniu do konkretnej jednostki samorządu terytorialnego[412]. Tytułem przykładu można wskazać uzasadnienie zmiany granic miasta Słupska w 2022 roku, które na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta nastąpi z uwagi na brak możliwości rozwojowych miasta. Nie ulega wątpliwości, że rozwój jednostek samorządu terytorialnego wpływa na poprawę świadczonych przez samorząd usług publicznych, niemniej jednak w ramach przesłanek ustawowych zmiany granic gmin ustawodawca kieruje się innymi kategoriami[413].

---

409 B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 81.

410 Tamże, s. 108–110.

411 M. Mączyński, *Komentarz do art. 4 i nast.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 159.

412 Tamże.

413 Uzasadnienie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12361705/12892622/dokument567647.pdf (9.08.2022).

Odnosząc się do zastosowanych przez prawodawcę w art. 4 ust. 2 u.s.g. przesłanek, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 listopada 2000 roku stwierdził, że

> przepis ten nie nakłada na Radę Ministrów obowiązku o charakterze bezwzględnym, lecz jedynie sprowadzającym się do tego, by w istniejących warunkach faktycznych zrealizowanie kryteriów wskazanych w tym przepisie nastąpiło w możliwie największym stopniu. Wzgląd na nieostry zakres znaczeniowy sformułowań zawartych w art. 4 ust. 2 u.s.g., jak i towarzyszące temu liczne pozaprawne odniesienia, nie powoduje wyłączenia możliwości uczynienia z tego przepisu prawnego wzorca dla kontroli regulacji ustanowionej przez rząd. Kontrola ta uwzględniać musi jednak szeroki zakres swobody politycznej, jaką dysponuje w tej materii Rada Ministrów, swobody weryfikowanej przede wszystkim w płaszczyźnie odpowiedzialności ponoszonej przed parlamentem[414].

Oceniając przepisy u.s.p. dotyczące delimitacji powiatów i zastosowanych przez ustawodawcę przesłanek analogicznych do przyjętych w u.s.g., Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 roku wskazał, że przesłanki określone w u.s.p. stanowią w gruncie rzeczy kryteria, którymi Rada Ministrów obowiązana jest się kierować przy prowadzeniu prac nad projektem zmiany podziału terytorialnego powiatów[415]. Ponadto Trybunał stwierdził, że

> (...) zastosowanie tych kryteriów przy opracowywaniu projektu rozporządzenia kreującego powiaty ma charakter o tyle względny, że normodawca obowiązany jest wykazać się możliwie najpełniejszym uwzględnieniem owych kryteriów w istniejącym stanie faktycznym, jeśli chodzi o stopień integracji terytorialnej miast i gmin sąsiadujących ze sobą (chodzi o obszar możliwie jednorodny)[416].

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego podstawa dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa, wszczynanym z urzędu przez Radę Ministrów następuje niekiedy wbrew stanowisku zainteresowanych gmin, musi odpowiadać interesowi publicznemu na poziomie ogólnokrajowym[417]. Trybunał zauważył również, że „konieczność dokonania zmian przeciwstawiana jest konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilizacja stosunków polityczno-terytorialnych, nie tylko w gminach, lecz w skali

[414] Wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK 2000, nr 8, poz. 293.
[415] Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK 1999, nr 7, poz. 162.
[416] Tamże.
[417] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

całego kraju"[418]. Przyczyna wszczęcia postępowania przez Radę Ministrów musi mieć charakter ogólnokrajowy, z uwzględnieniem sytuacji konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, przesłanka ta powinna być na tyle znacząca, by mogła być porównywana z konstytucyjnie chronioną wartością, jaką jest stabilność stosunków terytorialnych w państwie[419].

Kryteria zawarte w wytycznych dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego odnoszą się zatem zarówno do ustaleń o charakterze społeczno-politycznym (więzi społeczne), ekonomicznym (więzi gospodarcze), jak i geograficznym i historycznym (możliwa do osiągnięcia jednorodność układu osadniczego i przestrzennego)[420]. Artykuł 4 ust. 3 u.s.g. stanowi dla Rady Ministrów jedynie instrukcje, ponieważ naczelny organ administracji rządowej posiada obowiązek uwzględnienia kryteriów wskazanych w powyższej jednostce redakcyjnej, „jeżeli będą ku temu obiektywne warunki". Ocena ich wystąpienia podlega Radzie Ministrów[421]. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego określone przez prawodawcę kryteria nie mają charakteru bezwzględnego. Obowiązek ich zastosowania sprowadza się do tego, aby w określonych warunkach faktycznych Rada Ministrów zastosowała je w sposób możliwie największy. Co więcej, w ocenie Trybunału, postanowienia zredagowane w art. 3 ust. 3 u.s.p. stanowią dyrektywy treściowe dla Rady Ministrów jako obowiązek dostosowania się do tych kryteriów, poprzez wzięcie pod uwagę możliwości ich najpełniejszej realizacji oraz wykazania się dążeniem do ich spełnienia[422]. Zdaniem Trybunału Rada Ministrów obowiązana jest kierować się zawartymi w art. 4 ust. 3 u.s.g. zaleceniami na podstawie zastanego stanu faktycznego.

> Inaczej kształtują się obowiązki Rady Ministrów, gdy np. obszar jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny charakteryzuje się zdezintegrowanymi więziami społecznymi, np. z powodów historycznych. W granicach upoważnienia, Rada Ministrów powinna wówczas dokonać takiego wyboru, który wobec istniejących sprzeczności czy znamion dezintegracji jest możliwie najlepszy[423].

---

[418] Tamże.

[419] Tamże.

[420] Tamże.

[421] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 8.

[422] Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK 1999, nr 7, poz. 162.

[423] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

W zakresie przesłanki dotyczącej dokonywania podziału terytorialnego państwa umożliwiającego wykonywanie przez nowo utworzoną gminę zadań publicznych Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 roku orzekł, że wprowadzone w podziale terytorialnym państwa zmiany nie mogą prowadzić do pozbawienia drugiej gminy zdolności do wykonywania zadań publicznych lub do drastycznego ograniczenia tej zdolności[424]. W ocenie Trybunału „zmian granic gmin dokonuje się na ogół z myślą o długotrwałym ukształtowaniu stosunków polityczno-terytorialnych"[425]. Trybunał wskazał również, że ustawodawca nie może tworzyć jednostek samorządu terytorialnego w sposób dowolny. Przy dokonywaniu zmian w podziale terytorialnym państwa należy brać pod uwagę więzi mieszkańców łączące ich z danym terytorium. Mieszkańcy w związku z tym mają

> prawo do niezakłóconego pozostawania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli akceptują je, ponieważ respektują wykształcone, zwykłe w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców. Nie oznacza to wyłączenia kompetencji rządowych organów i władz publicznych do decydowania o likwidacji jednostek samorządu terytorialnego, lecz wskazuje na prawo mieszkańców do oddziaływania na ukształtowanie się decyzji politycznej w tym względzie. Tym samym likwidacja jednostek samorządu terytorialnego może następować po zagwarantowaniu niepogorszenia stanu lokalnych więzi społecznych. Przesłanką dokonywania takich zmian ze względu na interes publiczny może być zwłaszcza brak zdolności do wykonywania zadań publicznych[426].

Ustawą z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z dniem 14 lipca 2011 roku dodany został art. 4d u.s.g. W ramach tej jednostki redakcyjnej ustawodawca określił przesłanki negatywne, których spełnienie uniemożliwia wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gmin oraz ustalenia ich granic. O ile przesłanki pozytywne miały przede wszystkim charakter ocenny, o tyle zastosowane przesłanki w art. 4d u.s.g. odnoszą się do danych ekonomicznych i statystycznych niepodlegających dowolnej interpretacji. Decyzja Rady Ministrów w przedmiocie dokonywania zmian zasadniczego podziału terytorialnego i jednostek tego podziału

[424] Tamże.
[425] Tamże.
[426] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02 (Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388).

stanowi przejaw dyskrecjonalnej władzy Rady Ministrów obwarowanej ograniczeniami wynikającymi z przywołanych powyżej przepisów[427].

Stosownie do postanowień przywołanego przepisu nie przeprowadza się zmian w podziale terytorialnym gmin, jeżeli:

1) 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[428],
2) 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, o którym mowa w art. 4.

Ustalenie wystąpienia przesłanki zredagowanej w pkt 1 dotyczącej dochodów przypadających na jednego mieszkańca dokonywane jest na podstawie art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t. W myśl przywołanego przepisu przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu:

1) podatku od nieruchomości,
2) podatku rolnego,
3) podatku leśnego,
4) podatku od środków transportowych,
5) podatku od czynności cywilnoprawnych,
6) podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
7) wpływów z opłaty skarbowej,
8) wpływów z opłaty eksploatacyjnej,
9) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
10) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Kwota dochodu podatkowego gminy przypadającego na jednego jej mieszkańca stanowi wynik dzielenia wartości dochodów podatkowych wykazanych w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający

[427] I. Niżnik-Dobosz, *Przepisy ogólne. Uwagi wstępne*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 61 i n.

[428] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267 ze zm.), dalej u.d.j.s.t.

rok bazowy, których obowiązek sporządzania zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej[429] wynika z przepisów o finansach publicznych, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego, przez liczbę mieszkańców tej gminy. Prawodawca, nie wskazał za jaki okres należy przyjąć liczbę mieszkańców gminy przy obliczaniu kwoty dochodu podatkowego na jednego mieszkańca. Ze względu jednak na konieczność uwzględnienia dochodów za rok poprzedzający, również w celu miarodajnego obliczenia kwoty dochodu, należy na potrzeby przeprowadzenia wyliczeń przyjąć liczbę mieszkańców gminy według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego.

W piśmiennictwie wskazano, że w przypadku tworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego Rada Ministrów dokonuje analizy możliwych dochodów podatkowych z uwzględnieniem mieszkańców obszarów zamieszkałych, które mają wejść w skład przedmiotowej gminy[430].

Druga ze wskazanych przesłanek odnosi się wprost do liczby mieszkańców gminy. Ustawodawca nie określił, w jaki sposób, na potrzeby wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, należy określić liczbę mieszkańców zainteresowanej gminy. Łukasz Złakowski wskazał na możliwość zastosowania art. 373 § 2 k.w., zgodnie z którym ustalenie liczby radnych dla każdej rady następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone[431]. Z uwagi na to, że urzędy gmin w ramach swoich zadań prowadzą ewidencję ludności zamieszkałej na terenie danej gminy, właściwszym rozwiązaniem byłoby wskazanie liczby mieszkańców na podstawie posiadanych danych w tej ewidencji według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia. Liczba mieszkańców wskazana na podstawie art. 373 § 2 k.w. odzwierciedla liczbę mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze,

[429] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 144).

[430] Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4d*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 58.

[431] Tamże.

jednak nie odzwierciedla faktycznej liczby mieszkańców gminy. Definicja miejsca zamieszkania została uregulowana przez ustawodawcę w art. 25 k.c. Ustawodawca wskazał, że miejscem zamieszkania jest miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu[432]. Na podobnym stanowisku stoją sądy administracyjne w swoim orzecznictwie, wskazując: „Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Wykładnia celowościowa wskazuje więc na potrzebę utożsamienia pojęcia »mieszkaniec gminy« z pojęciem »osoby stale zamieszkującej« na obszarze tej gminy"[433]. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2014 roku stwierdził, że „mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu. Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej"[434]. Nie sposób zatem stwierdzić, że liczbę mieszkańców odnosić należy jedynie do takiej grupy, która posiada czynne prawo wyborcze. Liczba mieszkańców, która stanowi o utworzeniu gminy lub dokonaniu zmiany jej granic, odnosi się do celowości dokonywania zmian w podziale terytorialnym gmin z uwzględnieniem realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych. Zadania własne gminy nie dotyczą tylko spraw osób mających pełną zdolność do czynności prawnych, lecz także tych, którzy tej zdolności nie posiadają

[432] Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.

[433] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529509. Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., I SA/Ol 661/15, LEX nr 1946465; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 683/19, LEX nr 2723104 oraz wyroki WSA w Opolu: z dnia 17 kwietnia 2018 r., II SA/Op 64/18, LEX nr 2483810, z dnia 18 maja 2018 r., II SA/Op 108/18, LEX nr 2503800, z dnia 18 czerwca 2018 r., II SA/Op 109/18, LEX nr 2514050. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 24 kwietnia 2015 r., NK-I.4131.65.2015.Iwit (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 832).

[434] Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825. Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 września 2017 r., II SA/Rz 696/17, LEX nr 2371334; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Po 1097/18, LEX nr 2636612; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 września 2018 r., XVII Ama 61/16, LEX nr 2595484. Por. także rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubuskiego: z dnia 4 czerwca 2018 r., NK-I.4131.90.2018.Azie (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1421) i z dnia 4 lipca 2018 r., NK-I.4131.102.2018.ASzc (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1691).

albo posiadają zdolność ograniczoną. Liczba mieszkańców, o której mowa w art. 4c ust. 3 u.s.g., powinna odnosić się zatem do ogólnej liczby osób zamieszkałych na zainteresowanych obszarach gminy.

Redakcja art. 4d u.s.g., a ściślej dokonane przez ustawodawcę wyliczenie dwóch przesłanek negatywnych, a także użyte wyrażenie „jeżeli" wskazują, że wystarczające jest wystąpienie przynajmniej jednej z nich, aby dezaktualizacji uległa kompetencja Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gmin oraz zmiany ich granic. Ustawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych nie zredagował przesłanek negatywnych dokonywania zmian granic powiatów oraz województw. Powyższe wynika z tego, że w skład powiatów oraz województw wchodzą gminy, a dokonując podziału terytorialnego państwa, należy mieć na względzie przede wszystkim przesłanki dotyczące jednostek samorządu terytorialnego najniższego stopnia, które odpowiadają przede wszystkim za większość zadań realizowanych na rzecz mieszkańców. Taki przepis został jednak zamieszczony w kodeksie wyborczym. Stosownie do art. 203 § 2 k.w. dokonywanie zmian granic powiatów pociągających za sobą zmiany granic okręgów wyborczych jest niedopuszczalne w okresie 12 miesięcy poprzedzających upływ kadencji Sejmu, a także w okresie od zarządzenia wyborów, w przypadku skrócenia kadencji Sejmu, aż do dnia stwierdzenia ważności wyborów. Skoro zatem zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego następują z dniem 1 stycznia danego roku, to zmiana nie może zostać przeprowadzona, jeżeli pociąga za sobą zmianę okręgów wyborczych w roku, w którym upłynie kadencja Sejmu. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, na mocy którego właśnie ze względu na ww. regulację Rada Ministrów postanowiła o dokonaniu zmian granic miasta na prawa powiatu Rydułtowy i gminy Rydułtowy oraz gmin Ińsko i Kalisz Pomorski z dniem 1 stycznia 2024 roku[435]. Tym samym naczelny organ administracji rządowej dokonał zmian granic gmin powodujących

[435] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta z uzasadnieniem, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12361705/12892622/dokument567647.pdf (9.08.2022).

zmiany okręgów wyborczych do Senatu, ze skutkiem w roku następującym po roku, w którym zostaną przeprowadzone wybory parlamentarne[436].

Ponadto ustawodawca postanowił, że zmiany granic powiatów nie mogą nastąpić w przypadku wystąpienia kolejnych dwóch przesłanek, tj. konieczności równoczesnej zmiany okręgów wyborczych oraz okresu, w którym zmiana ma zostać dokonana, a nadto w przypadku skrócenia kadencji Sejmu, w okresie od zarządzenia wyborów dokonywanego przez Prezydenta RP stosownie do 195 § k.w. do dnia stwierdzenia ważności wyborów dokonywanego przez Sąd Najwyższy w formie uchwały, nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów (art. 244 § 2 k.w.).

Ustawodawca nie rozstrzyga, na jakim etapie procedury w sprawie delimitacji gmin należy przeprowadzić analizę występowania przesłanek określonych w art. 4 ust. 3 oraz art. 4d u.s.g. Przedmiotowa analiza może być przeprowadzona przed wszczęciem samego postępowania, co byłoby uzasadnione zmniejszeniem ewentualnie poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego kosztów związanych z przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami. Wskazać jednak należy, że analiza występowania wyżej przedstawionych przesłanek musi być przeprowadzona przez Radę Ministrów przed wydaniem rozporządzenia w sprawie wprowadzenia zmian w podziale terytorialnym państwa.

Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie pierwszego etapu postępowania w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. Zgodnie z art. 4a ust. 1 u.s.g. występuje on do rad gmin, których granice stanowią przedmiot proponowanych zmian, z wnioskiem o wydanie przez nie opinii w tym zakresie. Powyższe rozwiązanie zostało zastosowane analogicznie do powiatu, przy czym wniosek ministra, który będzie stanowił przedmiot rozporządzenia w sprawie zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego, połączenia z inną jednostką lub jej likwidacją, zgodnie z art. 3a ust. 1 u.s.p., kierowany jest do rady powiatu. W przypadku zmian granic gmin, które pociągają za sobą zmiany granic powiatów oraz granice województw, prawodawca wymaga, aby opinie zostały wydane również przez organy stanowiące zainteresowanych powiatów i województw.

Wydanie w toku postępowania w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego opinii organów stanowiących jednostek bezpośrednio zainteresowanych

[436] Wybory parlamentarne zostały przeprowadzone 15 października 2023 r.

proponowanymi zmianami stanowi przykład współdziałania organów administracji publicznej[437]. W dyskursie naukowym wskazuje się, że o współdziałaniu organów administracji publicznej mówimy wówczas, gdy rozwiązanie określonej sprawy z powodów natury prawnej należy do zakresu działania dwóch lub więcej podmiotów traktowanych łącznie[438]. Instytucję współdziałania można definiować w ujęciu ekonomicznym odnoszącym się do efektów gospodarczych, które wynikają ze współpracy kilku podmiotów, i ujęciu prakseologicznym, oznaczającym racjonalizację działań. W znaczeniu ogólnym współdziałanie oznacza współpracę z kimś, zaś w ujęciu organizacyjno-ekonomicznym to „różnego rodzaju" związki tworzone między jednostkami lub grupami społecznymi[439]. W prawie wyróżnia się współdziałanie *sensu stricto*, które odnosi się do zajęcia stanowiska w określonej sprawie. Współdziałanie *sensu largo* obejmuje wszelkie przejawy współpracy organów administracji publicznej w ramach postępowania jurysdykcyjnego oraz w formach w nim określonych. Najszersze rozumienie współdziałania stanowią wszystkie przykłady współpracy organów administracji publicznej, podejmowane zarówno w ramach instytucji przewidzianych w przepisach prawa, jak również w postaci mniej sformalizowanej[440]. W aspekcie prawnym instytucja współdziałania wykazuje duże podobieństwa z pojęciem współpracy[441]. Współdziałanie to powiązane ze sobą postępowania prowadzone przez co najmniej

---

[437] S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38; B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 106*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 669.

[438] M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 274; R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 28.

[439] J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017, s. 19–20.

[440] J. Człowiekowska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 99; M. Małecka-Łyszczek, *Pojęcie współdziałania ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, w: J. Zimmermann, P. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 441–442.

[441] J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek...*, s. 21.

dwa organy, przy czym jeden z nich stanowi organ główny, a drugi współdziałający[442]. Jolanta Blicharz zwróciła uwagę, że instytucja współdziałania nie występuje jedynie w prawie administracyjnym, ale również jest jedną z form prawa prywatnego (cywilnego), do których zaliczyła wynikające z art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust 1 u.s.p. oraz art. 8 ust. 1 u.s.w. zawieranie przez jednostki samorządu terytorialnego umów z podmiotami niezaliczanymi do sektora publicznego[443]. W ocenie Bartosza Majchrzaka w ramach współdziałania występuje więź łącząca podmioty zdecentralizowane, która skupia się na realizacji celów określonych przez współdziałające podmioty lub przepisy prawa[444]. Istotą współdziałania jest dobrowolność, równa sytuacja prawna podmiotów współdziałających, a także brak nadrzędności i podległości organizacyjnej między nimi[445]. Między podmiotami współdziałającymi powstaje więź o różnicowanym natężeniu[446]. Małgorzata Ofiarska diagnozując przyczyny funkcjonalności współdziałania organów administracji publicznej, zwróciła uwagę na „niewłaściwy resortowy lub terytorialny podział kompetencji, którego mankamenty muszą być ograniczane przez współpracę niekiedy kilku nawet organów administracyjnych w celu kompleksowego załatwienia określonej sprawy"[447]. Autorka wskazała również na niekiedy celowe włączenie organów terenowych w postępowanie prowadzone przez organy wyższego stopnia, złagodzenie podziału kompetencji w pionie lub poziomie, zwiększenie udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym, a także potrzebę wzajemnej kontroli i sprawowania nadzoru[448]. Obowiązek współdziałania co najmniej dwóch podmiotów wynika z przepisów prawa materialnego[449]. Prawodawca ustanawiając obowiązek

---

[442] M. Wierzbowski, J. Piecha, M. Grzywacz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. Współdziałanie*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 153; por. J. Blicharz, *Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego*, w: J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji...*, s. 45.

[443] J. Blicharz, *Istota współdziałania...*, s. 46.

[444] B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, w: Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 32.

[445] J. Blicharz, *Istota współdziałania...*, s. 44.

[446] M. Małecka-Łyszczek, *Pojęcie...*, s. 446.

[447] M. Ofiarska, *Formy...*, s. 66.

[448] Tamże, s. 66 i cytowana tam literatura.

[449] J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 106*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 669; L. Staniszewska, *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022, s. 132.

współdziałania organów administracji publicznej, kształtuje zakres swobody tych organów, ponieważ

> te, które mają podjąć współdziałanie, nie mogą wszystkich okoliczności sprawy oceniać samodzielnie, lecz muszą to czynić z pomocą innego organu, a organy współdziałające, chociaż nie one wydają decyzję w sprawie, mają obowiązek zbadania sprawy pod określonym kątem i wyrażenia w wiążącej formie swojego stanowiska[450].

Co jednak istotne, organ współdziałający nie może zastępować organu właściwego do wydania rozstrzygnięcia. Podobnie organ umocowany do wydania decyzji nie może zastąpić roli organu współdziałającego[451]. W literaturze wskazuje się, że

> obowiązek współdziałania zmienia zakres właściwości organów, ponieważ jeden ze współdziałających organów nie może wydać prawidłowo decyzji bez udziału drugiego organu, natomiast ten drugi organ, nie będąc właściwym do wydania decyzji w sprawie, swoim stanowiskiem może wpływać na załatwienie sprawy przez pierwszy organ[452].

W ramach współdziałania każdy z współdziałających organów podejmuje czynności w zakresie przysługującej mu właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej[453]. W dyskursie naukowym podnosi się, że kompetencja do określonego działania organu współdziałającego aktualizuje się w przypadku wystąpienia konieczności wydania konkretnego rozstrzygnięcia przez organ główny i niezbędnego działania organu współdziałającego[454]. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano również etapy prowadzenia postępowania przy zastosowaniu instytucji współdziałania. Pierwszy etap polega na wszczęciu postępowania przez organ posiadający kompetencję do wydania decyzji w sprawie. Kolejno organ ten stwierdza, że jest zobowiązany do współdziałania z innym organem w ramach prowadzonego postępowania. Następnie organ powiadamia stronę o wymogu uzyskania stanowiska organu współdziałającego.

---

[450] J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 106*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 671.

[451] M. Dyl, *Komentarz do art. 106*, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 891.

[452] J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 106*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 670; M. Dyl, *Komentarz do art. 106...*, s. 892.

[453] M. Dyl, *Komentarz do art. 106*, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 893; por. R. Stankiewicz, *Koordynacja...*, s. 28.

[454] M. Wierzbowski, J. Piecha, M. Grzywacz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 153.

Później zaś organ właściwy otrzymuje stanowisko organu współdziałającego, a ostatecznie następuje wydanie decyzji w sprawie[455]. W literaturze wskazuje się, że obowiązek zastosowania instytucji współdziałania przewiduje wyjątki w postaci wydawania tzw. decyzji zależnych, tj. gdy wydanie decyzji incydentalnej przez jeden organ jest uzależnione od wydania przez inny organ decyzji w sprawie głównej. Zależność ta wówczas polega na tym, że decyzja rozstrzygająca sprawę główną ma charakter wiążący dla decyzji indywidualnej[456].

W literaturze słusznie wskazuje się, że pojęcie „współdziałania" nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę[457]. Przepisy prawa materialnego formułują obowiązek współdziałania organów administracji publicznej przy zastosowaniu różnych form. Można do nich zaliczyć: uzgodnienia, porozumienia, zgodę, a także opinie[458]. Do form współdziałania należą krajowe i międzynarodowe zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego[459]. Każde z zastosowanych przez ustawodawcę określeń ma inny ciężar gatunkowy. Bezsprzecznie najmniejszą doniosłość przypisuje się wydaniu opinii. Stanowi ona ocenę co do faktów z zastosowaniem określonych kryteriów organu opiniującego. Opinia organu współdziałającego jest wyrazem doświadczenia wiedzy, wskazówki odnośnie do najlepszego sposobu zachowania[460]. Jednocześnie nie wiąże ona organu występującego o wydanie opinii[461].

Przyznanie przez ustawodawcę organowi stanowiącemu kompetencji do wydawania przedmiotowych opinii wynika z pozycji prawnej tego organu i przyznanych jemu funkcji oraz kompetencji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, a przyznane jej kompetencje w większym stopniu mogą wpływać na realizację zadań gminy oraz wpływać na kształt jej granic. Radni pochodzący z wyborów powszechnych są przedstawicielami wspólnoty samorządowej, a zatem

---

455 Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1242/08, Legalis nr 208863.

456 A. Wróbel, *Komentarz do art. 106*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 579.

457 J. Blicharz, *Istota współdziałania...*, s. 45.

458 J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 106*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 672.

459 Szerzej: J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek...*

460 M. Ofiarska, *Formy...*, s. 67.

461 Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., II SA 203/97, Legalis nr 42066; uchwała NSA z dnia 15 lutego 1999 r,. OPK 14/98, Legalis nr 42368; M. Ofiarska, *Formy...*, s. 67.

przyznanie organowi stanowiącemu kompetencji opiniowania zmian w podziale terytorialnym jest w pełni uzasadnione.

Ustawodawca nie określił wprost formy prawnej, w jakiej organ stanowiący ma wyrazić opinię. Należy jednak wskazać, że opinia w przedmiocie utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia gmin (powiatów) albo ustalenia ich granic wydawana przez organ stanowiący przybiera postać uchwały. Wynika to z zasady wyrażania woli przez organ stanowiący w formie uchwał. Upoważnieniem o charakterze szczególnym w przypadku dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa z uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego jest art. 4a ust. 1 u.s.g. (art. 3a ust. 1 u.s.p.), na podstawie którego rada gminy (powiatu) wydaje opinię w zakresie proponowanych przez organy administracji rządowej zmian granic, połączenia, podziału albo zniesienia jednostki samorządu.

Z inicjatywą wydania opinii organów stanowiących objętych zmianą podziału terytorialnego występuje Prezes Rady Ministrów na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Tym samym wydanie opinii nie będzie związane z samą inicjatywą do jej podjęcia przez poszczególne organy gminy lub jej mieszkańców.

Od inicjatywy uchwałodawczej należy odróżnić zagadnienie przygotowania projektu aktu prawa miejscowego. O ile sama inicjatywa stanowi wniosek uregulowania określonej dziedziny spraw w drodze norm prawnych zredagowanych w przepisach, o tyle przygotowanie projektu stanowi cały kompleks czynności, od których zależy możliwość wniesienia uchwały pod obrady organu stanowiącego[462]. Za przygotowanie projektu uchwały, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. (art. 32 ust 2 pkt 1 u.s.p.), odpowiada wójt (zarząd powiatu). Dorota Dąbek oceniając ww. regulację, wskazała, że

> Powierzenie jednemu organowi obowiązku formalnego przygotowania wszystkich projektów uchwał należy uznać za rozwiązanie korzystne z punktu widzenia ekonomiki procesu uchwałodawczego oraz gwarancji należytej jakości jego efektów, czyli uchwał. Zapewnia to bowiem jednolitość uchwał pod względem formy, co z kolei gwarantuje ich większą przejrzystość i czytelność, a w konsekwencji ułatwia ich wprowadzenie w życie[463].

[462] D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 215.

[463] Tamże, s. 218.

W praktyce, pomimo treści art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. (art. 32 ust. 2 pkt 1 u.s.p.), organy stanowiące w statutach regulują przyznawanie określonym podmiotom inicjatywy i wskazują na obowiązek przedłożenia projektu proponowanej regulacji[464]. Szerszą analizę z uwzględnieniem statutów jednostek samorządu terytorialnego na temat inicjatywy uchwałodawczej przedstawiono w dalszej części niniejszego rozdziału monografii.

Za sporządzenie projektu uchwały zawierającej opinię w sprawie propozycji zmiany granic gminy lub gmin organem powinien być odpowiedzialny wójt. Organ wykonawczy gminy wykonuje zadania za pomocą urzędu gminy, posiada zatem narzędzia i środki umożliwiające przygotowanie projektu uchwały zgodnego z przepisami prawa. Sporządzenie projektu uchwały wymaga przeprowadzenia wielu czynności przed jego przedłożeniem organowi stanowiącemu gminy. Projekt uchwały powinien zostać przygotowany w taki sposób, aby mógł stanowić przedmiot obrad rady, a następnie przy jego ewentualnym przyjęciu mógł przybrać formę uchwały[465]. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. organ wykonawczy, który jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały, obowiązany jest zapewnić, by projekt uchwały posiadał prawidłową formę, a także zawierał treść przewidzianą w przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Co więcej, projekt musi zostać zredagowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej[466]. Zadaniem i rolą wójta jest prowadzenie prac związanych z przygotowanym projektem zgodnie z postanowieniami statutu gminy, tj. wójt powinien przedłożyć projekt do konsultacji, opinii komisji rady oraz radcy prawnego, skarbnika itp. Analogiczne obowiązki ciążą na staroście i marszałku województwa. W ramach prac nad przygotowaniem projektu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w imieniu wójta, starosty powiatu lub marszałka województwa określone zadania może wykonywać sekretarz gminy (powiatu, województwa). Zgodnie z art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych[467] w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy,

[464] Tak m.in.: gmina Włocławek, gmina Świdnica, gmina Mściwojów, gmina Nowa Dęba, gmina Stare Babice, gmina Dzierżoniów oraz gmina Raszków.

[465] A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 67.

[466] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

[467] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 530).

powiatu i województwa, który w ramach bezpośredniej podległości kierownikowi urzędu może zostać przez niego upoważniony do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Konsekwencję ww. rozwiązania stanowi art. 33 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. W myśl art. 37 ust. 2 u.s.p. z kolei sekretarz uczestniczy w pracach zarządu powiatu oraz może uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Pomimo ustawowo określonego zakresu obowiązków, w wyniku zastosowania frazy „w szczególności", zadania i kompetencje powierzone sekretarzowi mogą być szersze. W literaturze wskazuje się, że

> Zakres upoważnienia może być jednak zdecydowanie szerszy. Może być to szczególnie istotne w małych jednostkach, gdzie obligatoryjne utworzenie stanowiska sekretarza jest znaczącym obciążeniem i rozszerzenie zakresu obowiązków tej osoby staje się działaniem bardzo racjonalnym[468].

Tym samym na podstawie wskazanych powyżej regulacji sekretarzowi mogą zostać powierzone zadania realizowane przez wójta, starostę lub marszałka województwa z zakresu dotyczącego przygotowania projektu aktu prawa miejscowego stanowionego przedmiot prac rady (sejmiku). Niezwykle istotną rolę w przygotowaniu projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odgrywa skarbnik jednostki samorządu terytorialnego (główny księgowy budżetu). Na podstawie ustalonego zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p. lub art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w. regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego do przygotowania określonego projektu uchwały organu stanowiącego mogą zostać wyznaczone odpowiednie komórki organizacyjne urzędu, którymi zarządzają ich kierownicy[469]. W przypadku projektów uchwał wywołujących skutki finansowe dla jednostki szczególnie ważna jest rola skarbnika. Ustawodawca rolę skarbnika dostrzegł i uregulował w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych,

---

[468] M. Rotkiewicz, *Komentarz do art. 5*, w: M. Rotkiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis (8.05.2022).

[469] D. Dąbek, *Prawo...*, s. 221.

wskazując (art. 37 ust. 2 u.s.p., art. 44 ust. 2 u.s.w.), że skarbnik uczestniczy w pracach rady powiatu (województwa), w tym z głosem doradczym.

W przypadku projektu uchwały zawierającej opinię w sprawie zmiany granic gminy (powiatu) organ wykonawczy obowiązany jest wziąć pod uwagę wyniki wcześniej przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami (art. 4a ust. 1 u.s.g. oraz 3a ust. 1 u.s.p.), a także przeprowadzonej analizy przesłanek warunkujących zmiany w podziale terytorialnym państwa (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP). Istotne w tym zakresie będą również opinie niezależnych ekspertów oceniających skutki proponowanych rozwiązań.

Po przygotowaniu projektu uchwały organ lub podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu przedkłada go przewodniczącemu rady gminy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.s.g. (art. 15 ust. 1 u.s.p.) rada gminy (powiatu) obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Projekt uchwały powinien zatem zostać przekazany przewodniczącemu rady jeszcze przed zwołaniem sesji, tak aby umożliwić mu przesłanie projektu i umieszczenie w porządku obrad sesji, a następnie jego procedowanie. W myśl art. 20 ust. 3 u.s.g. na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, w przypadku samorządu powiatowego – zgodnie z art. 15 ust. 7 u.s.p. na wniosek zarządu lub 1/4 ustawowego składu rady powiatu, przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. W przypadku uchwały wyrażającej opinię w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa organ stanowiący powinien ją wydać przed upływem 3 miesięcy od dnia wpływu wniosku o jej wydanie, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 4a ust. 3 u.s.g. i art. 3a ust. 3 u.s.p.). Tym samym termin sesji, na której opinia zostanie wyrażona przez radę, powinien być ustalony tak, by tego terminu dotrzymać.

Nad uchwałą winno zostać przeprowadzone głosowanie zgodnie z art. 14 u.s.g. (art. 13 u.s.p.). W pierwszej kolejności przewodniczący rady obowiązany jest sprawdzić, czy w posiedzeniu uczestniczy liczba radnych odpowiadająca niezbędnemu kworum do podejmowania uchwał. Stosownie do postanowień art. 14 ust. 1 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p. oraz art. 19 ust. 1 u.s.w. w celu skutecznego podjęcia uchwały przez organ stanowiący niezbędny jest udział połowy ustawowego składu organu. Uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym, a zapadają zwykłą większością głosów, chyba że postanowienia u.s.g. (u.s.p.) lub innych ustaw stanowią inaczej. W związku

z tym, że ustawodawca milczy w kwestii procedury głosowania nad opinią w sprawie delimitacji, przyjąć należy, że do podjęcia uchwały wymagana jest zwykła większość głosów za aprobatą dla proponowanych zmian. Wyrażenie opinii negatywnej nastąpi w przypadku, gdy za opinią pozytywną zagłosuje mniej radnych niż liczba radnych głosujących przeciw. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 14 ust. 2 u.s.g. (art. 13 ust. 1a u.s.p.; art. 19 ust. 1a u.s.w.) głosowanie jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, w myśl natomiast art. 14 ust. 3 u.s.g. (art. 13 ust. 1b u.s.p.; art. 19 ust. 1b u.s.w.), a w przypadku gdy głosowanie za pomocą ww. urządzeń nie jest możliwe z przyczyn technicznych, wówczas przeprowadza się głosowanie imienne. Jednocześnie ustawodawca w art. 14 ust. 4 u.s.g. (art. 13 ust. 1c u.s.p.; art. 19 ust. 1c u.s.w.) postanowił, że imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP) i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy. Analogiczne rozwiązania zostały przewidziane przepisami pozostałych ustaw samorządowych. Należy zwrócić uwagę, że treść ostatniego z przywołanych przepisów wskazuje na obligatoryjne działanie organów gminy. Oznacza to, że imienny wykaz radnych głosujących nad określonymi uchwałami stanowi obowiązkową informację przedstawianą w BIP i na stronie internetowej gminy oraz w inny przyjęty zwyczajowo sposób. Przyjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały wyrażającej opinię w zakresie zaproponowanych zmian granic, połączenia, podziału lub zniesienia gminy, determinuje jej ogłoszenie. Zakres przedmiotowy aktów prawnych podlegających ogłaszaniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[470]. W myśl art. 13 pkt 2 cytowanej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W piśmiennictwie wskazuje się, że w celu zaliczenia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kategorii aktów prawa miejscowego niezbędne jest występowanie w danym akcie cech normatywności. Dorota Dąbek stwierdziła, że brak cechy normatywności aktu

[470] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

wydanego przez organy stanowiące przesądza o niemożliwości zaliczenia ich do kategorii aktów prawa miejscowego. W ocenie autorki prawem miejscowym nie są rezolucje, odezwy, apele, opinie, plany lub poglądy[471]. Zgodnie z art. 13 pkt 10 przywołanej ustawy w wojewódzkich dziennikach urzędowych publikuje się również inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Przepisy szczególne nie nakładają obowiązku publikowania opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie delimitacji. Przedmiotowe opinie nie zawierają norm prawnych o generalnym i abstrakcyjnym charakterze. Wobec tego nie są zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym nie można ich nazwać aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. W rezultacie nie podlegają one obowiązkowi publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Zgodnie z postanowieniami art. 4a ust. 1 u.s.g. oraz art. 3a ust. 1 u.s.p. wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 (art. 3 ust.1 u.s.p.), wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin (powiatów), poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Stosownie do postanowień art. 4a ust. 2 u.s.g. konsultacje z mieszkańcami w sprawach 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 mogą zostać ograniczone do:

1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin,
2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.

W odniesieniu do przepisów u.s.p. prawodawca w art. 3a ust. 2 u.s.p. postanowił, że konsultacje z mieszkańcami dotyczące naruszającej granice województw zmiany granic powiatów albo powiatu i miasta na prawach powiatu – jeżeli zmiana granic wynika z wyłączenia tylko jednej gminy lub miasta na prawach powiatu – mogą zostać ograniczone przez sejmiki województw do mieszkańców odpowiedniego powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego zmianą.

[471] D. Dąbek, *Prawo...*, s. 66.

Przeprowadzenie konsultacji w przedmiocie zmian granic jednostki samorządu terytorialnego w ocenie Trybunału Konstytucyjnego znajduje umocowanie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Trybunał w wyroku o sygnaturze U 3/17 podniósł:

> Mimo że ostateczną decyzję w sprawie kształtu tych jednostek podejmuje Rada Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość zajęcia stanowiska w sprawach ich dotyczących. Pominięcie prawa do wyrażenia takiej opinii narusza podstawy demokracji[472].

Szczegółowa analiza instytucji konsultacji z mieszkańcami zostanie przedstawiona w rozdziale trzecim monografii.

Kwestia związania Rady Ministrów wynikami konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, bezpośrednio zainteresowanych zmianami w podziale terytorialnym państwa, nie została przez ustawodawcę określona w jednoznaczny sposób. Co więcej, u.s.g. nie określa relacji, które zachodzą pomiędzy opinią rady gminy a wynikami konsultacji[473]. Podobnie takich rozwiązań nie przewidziano w u.s.p. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych statuują jedynie obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (a wyjątkowo zamiennie referendum lokalnego), których wyniki są przedstawiane organom administracji rządowej, jednak nie stanowią samoistnej podstawy podejmowanego rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów. Należy zauważyć, że niewykonanie nałożonego na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązku nie zostało przez ustawodawcę obwarowane jakąkolwiek sankcją prawną. Jedynie możliwą odpowiedzialność stanowi odpowiedzialność polityczna, która może zostać wyegzekwowana w wyborach samorządowych[474]. Anna Feja-Paszkiewicz wskazała, że konsultacje społeczne, jak również referendum lokalne w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, pomimo że nie mają wiążącego charakteru, powinny oddziaływać na decyzję podmiotu właściwego do dokonania zmiany granic gmin[475]. Autorka skatalogowała również rozwiązania

[472] Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1134).
[473] A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie...*, s. 41.
[474] Tamże.
[475] Tamże, s. 38.

dotyczące relacji pomiędzy stanowiskiem mieszkańców a podejmowanymi działaniami przez radę gminy, wskazując następujące możliwe rozwiązania:

1) „uznanie, że rada gminy nie jest wynikiem konsultacji związana i w pełni samodzielnie formułuje własne stanowisko,
2) uznanie, że wynik konsultacji bezwzględnie wiąże radę gminy w zakresie treści sformułowanej przez nią opinii,
3) uznanie, że wola mieszkańców znajdująca wyraz w wyniku konsultacji wiąże radę gminy wówczas, gdy została wyrażona w szczególnej formie"[476].

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego instytucja konsultacji społecznych nabiera większego znaczenia w przypadku zastosowania trybu wnioskowego przeprowadzania zmiany w podziale terytorialnym państwa. Trybunał wskazał, że rada gminy nie jest związana wynikiem konsultacji, jednak z politycznego punktu widzenia skuteczność przedmiotowego wniosku będzie większa, jeżeli mieszkańcy zainteresowanych obszarów popierają proponowany kształt zmian[477]. Konsultacje wywierają wpływ na opinie organów stanowiących gmin. Brak pozytywnej oceny mieszkańców na temat proponowanej zmiany w podziale terytorialnym państwa wpływa na skuteczność inicjatywy gminy, która zamierza wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o przeprowadzenie delimitacji. Rada Ministrów obowiązana jest wziąć pod uwagę zdanie mieszkańców w przedmiotowej inicjatywie. Ponadto wyniki konsultacji społecznych odzwierciedlają również stosunek zainteresowanych mieszkańców do spornego terytorium[478]. W postępowaniu o sygnaturze U 9/07 prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie stanowiska mieszkańców wyrażonego w konsultacjach Prezes Rady Ministrów wskazał, że

> wyniki konsultacji przeprowadzonych przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego mają charakter opiniodawczy, a więc nie są czynnikiem wiążącym dla rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów w przedmiocie wniosku dotyczącego zmiany granic, choć niewątpliwie stanowią jedno z istotnych kryteriów, jakie jest brane pod uwagę przy rozpatrywaniu spraw w omawianym zakresie[479].

---

[476] Tamże, s. 42.
[477] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
[478] Tamże.
[479] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, Legalis nr 206974.

W tej samej sprawie Prokurator Generalny stwierdził, że Rada Ministrów ma prawny obowiązek zapoznania się z wynikami przeprowadzonych konsultacji społecznych, przy czym z istoty natury prawnej instytucji, jaką są konsultacje, mają one jedynie charakter opiniodawczy i niewiążący[480].

Kwestia związania organów gminy wynikami konsultacji różni się od wyniku referendum lokalnego w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa. Na podstawie przepisów prawa należy zauważyć, że organy gminy nie są związane wynikami konsultacji. W przypadku referendum lokalnego, gdy wola mieszkańców została wyrażona, a wynik referendum jest rozstrzygający, organy gminy są związane wynikami referendum.

W wyroku z dnia 26 lutego 2003 roku odnoszącym się do wyników referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gmin, polegającej na wyłączeniu dwóch przysiółków z obszaru gminy Brzeźnica i włączeniu ich do gminy Czernichów, a zatem powiększeniu granic drugiej z wymienionych gmin, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządu"[481]. W ocenie Trybunału związanie opinią mieszkańców dotyczy opinii właściwych rad gmin (powiatów), których obszary stanowią przedmiot zmian w podziale terytorialnym państwa. W przypadku wszczynania postępowania w sprawie zmian granic jednostki samorządu terytorialnego na wniosek konkretnego samorządu, w którego przedmiocie wypowiedzieli się mieszkańcy w drodze referendum, jego wynik wiąże w tym sensie, że jednostka jest obowiązana wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia albo zmiany granic gminy lub powiatu[482]. W ocenie Anny Feji-Paszkiewicz wprowadzenie do u.s.g. trybu wnioskowego postępowania w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa miało na celu umożliwienie podjęcia działań zgodnie z wolą mieszkańców, wyrażoną w drodze wcześniejszego referendum lokalnego lub przy ich poparciu wyrażonym w konsultacjach[483]. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że stosownie do art. 170 Konstytucji RP mieszkańcy mogą zadecydować o tym, że cała społeczność lokalna wypowie się w drodze referendum w sprawie zmian granic

[480] Tamże.

[481] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02 (Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388).

[482] M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty...*, s. 34.

[483] A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie...*, s. 43.

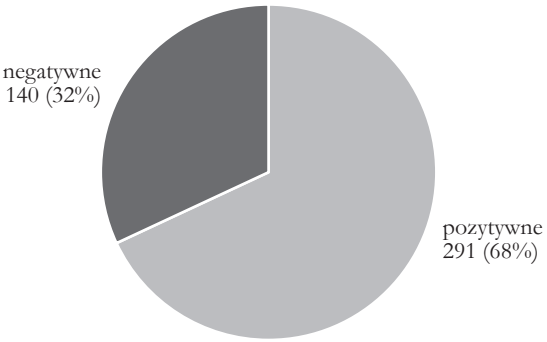
gminy. To właśnie mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego w sposób najbardziej prawidłowy potrafią ocenić ich więzi łączące z konkretną gminą. Wynik przeprowadzonego referendum powinien zatem wiązać radę gminy w zakresie treści sporządzonej opinii[484].

W celu potwierdzenia hipotezy badawczej na potrzeby niniejszej publikacji przeprowadzono badania dwunastu rozporządzeń Rady Ministrów wydanych w latach 2011–2023 w sprawie utworzenia, połączenia, zniesienia, podziału oraz zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego[485]. Na podstawie wskazanych powyżej

[484] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02 (Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388).

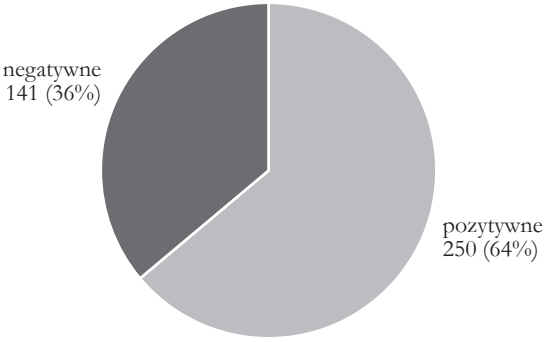
[485] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. nr 158, poz. 937) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 873) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 869) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1023) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1083) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427 ze zm.) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1456) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1416) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2020); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1332); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1395); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1597); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia

rozporządzeń dokonano połączenia oraz zmiany granic 160 gmin. W ramach prowadzonych postępowań w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa przeprowadzono 431 konsultacji z mieszkańcami, których wyniki przedstawiono na wykresie 1.



Wykres 1. Wyniki konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego
Źródło: opracowanie własne.

W ramach procedury zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego wydano 370 opinii organów stanowiących, których wyniki przedstawiono na wykresie 2.



Wykres 2. Wyniki opinii organów stanowiących gmin objętych proponowanymi zmianami granic jednostek samorządu terytorialnego
Źródło: opracowanie własne.

granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1472).

Wydawana przez organ stanowiący opinia w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia jednostki samorządu terytorialnego albo zmiany jej granic nie jest dla Rady Ministrów wiążąca. Opinia wyraża jedynie stanowisko rady w kwestii przedstawionej jej do rozpoznania. Przykładem opinii wydanej na podstawie art. 4b ust. 1 u.s.g. jest opinia wyrażona przez Radę Gminy Dobrzeń Wielki[486], która nie została uwzględniona przez Radę Ministrów. W przedmiotowej uchwale organ stanowiący gminy negatywnie zaopiniował proponowaną przez Radę Ministrów zmianę granic gminy polegającą na włączeniu części jej obszaru do granic miasta Opola. Swoją ocenę oparł na wyniku przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami, które w sposób jednoznaczny przedstawiały ocenę mieszkańców zainicjowanych zmian w podziale terytorialnym gminy. W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych 99,7% mieszkańców, przy frekwencji na poziomie 62,1%, opowiedziało się przeciwko wyłączeniu z granic gminy Dobrzeń Wielki wskazanych obszarów. Jedynie 0,16% było za dokonaniem przedmiotowych zmian. Pomimo tak jednoznacznego wyniku Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 19 lipca 2016 roku ustaliła granice gminy Dobrzeń Wielki, włączając część dotychczasowego obszaru ww. gminy do obszaru miasta Opola[487]. Gmina Dobrzeń Wielki w latach 2017 i 2018 występowała do Rady Ministrów o zmianę ww. rozstrzygnięcia i włączenie ponownie do granic gminy Dobrzeń Wielki włączonych w 2016 roku w granice administracyjne miasta Opola dzielnic Borki, Czarnowąsy, Krzanowice, Świerkle oraz Brzezie. Wniosek z 2018 roku został rozpoznany negatywnie, pomimo aż 96% poparcia mieszkańców gminy. Z uzasadnienia rozporządzenia z dnia 25 lipca 2018 roku wynika, że zostały przeprowadzone prace związane z przyłączeniem części gminy Dobrzeń Wielki do miasta Opola, w tym skomunikowanie transportem zbiorowym, ustalenie okręgów wyborczych, utworzenie rad dzielnic, zapewnienie odbioru odpadów komunalnych,

[486] Uchwała nr XVI/129/16 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie proponowanej zmiany granic Gminy Dobrzeń Wielki, polegającej na wyłączeniu z Gminy Dobrzeń Wielki obszaru sołectw: Borki, Czarnowąsy, Krzanowice i Świerkle oraz części sołectw Brzezie i Dobrzeń Mały, i włączeniu tego obszaru do Miasta Opola, http://bip.dobrzenwielki.pl/download/attachment/10974/uchwala-nr-xvi1292016.pdf (30.12.2018).

[487] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134).

w związku z tym niezasadne byłoby przywracanie stanu poprzedniego[488]. Podobnie organy stanowiące gminy Słupsk oraz powiatu słupskiego wypowiedziały się negatywnie o wniosku miasta Słupska w przedmiocie zmiany granic miasta polegającej na włączeniu części obszaru ewidencyjnego Płaszewko, Bierkowo i Strzelino z gminy Słupsk[489]. Przywołane opinie organów stanowiących zapadły na podstawie wyników konsultacji z mieszkańcami, w ramach których mieszkańcy gminy Słupsk i powiatu słupskiego opowiedzieli się przeciwko zaproponowanym zmianom (odpowiednio 98,80% i 97,87% głosów przeciwnych). W ocenie Rady Ministrów argumentacja przedstawiona przez wnioskodawcę (miasto Słupsk) opierająca się na pozyskaniu nowych terytoriów potrzebnych do rozwoju miasta była wystarczająca[490]. Większa liczba negatywnych opinii (3) w stosunku do opinii pozytywnych (1) nie stanowiła przeszkody dokonania zmiany granic miasta Koszalina polegających na włączeniu do jego terytorium części obszarów gmin Biesiekierz oraz Manowo[491]. Należy wskazać, że także w tym przypadku negatywne opinie pokrywały się z wynikami konsultacji społecznych, w ramach których mieszkańcy gmin Manowo i Biesiekierz opowiedzieli się przeciwko proponowanym zmianom granic[492]. Podobnie negatywnie w przedmiocie zmian granic gminy Skierniewice wypowiedzieli się mieszkańcy gminy Skierniewice (sołectw Miedniewice, Miedniewice Topola oraz Samice) w ramach postępowania, którego przedmiotem była zmiana granic miasta na prawach powiatu Skierniewice i gminy Skierniewice, polegająca na włączeniu do obszaru miasta na prawach powiatu Skierniewice części obszaru obrębu ewidencyjnego Miedniewice o powierzchni 19,43 ha z gminy Skierniewice[493]. Przeciwko proponowanym zmianom było 87,93% mieszkańców sołectw Miedniewice, Miedniewice Topola, sołectwa

---

488 Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. z 2018 r., poz. 1456), https://legislacja.gov.pl/docs//513/12313451/12519806/12519807/dokument348335.pdf (25.01.2022).

489 Uzasadnienie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12361705/12892622/dokument567647.pdf (9.08.2022).

490 Tamże.

491 Tamże.

492 Tamże.

493 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany

Samice zaś – 53,85%. Pozytywne zdanie wyrazili mieszkańcy miasta na prawach powiatu. Za przyjęciem proponowanych zmian opowiedziało się 95,22% mieszkańców biorących udział w konsultacjach społecznych. Zdecydowany sprzeciw wyrazili także mieszkańcy powiatu skierniewickiego – 92,34%[494]. Pomimo negatywnego wyniku konsultacji z mieszkańcami, przy stosunkowo wysokiej frekwencji, Rada Ministrów zdecydowała o przeprowadzeniu zmian w podziale terytorialnym państwa, polegających na włączeniu do obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin i Żychin z gminy Stare Miasto. Mieszkańcy gminy Stare Miasto przy frekwencji na poziomie prawie 47% opowiedzieli się zdecydowanie przeciwko proponowanym zmianom (98,97%)[495]. Przeciwko włączenia sołectwa Kijewo z gminy Środa Wielkopolska do obszaru miasta Środy Wielkopolskiej opowiedziało się 77,27% mieszkańców, przy frekwencji na poziomie 8,87%, natomiast za takim rozwiązaniem było 98,63% mieszkańców miasta, jednak przy udziale 0,41% mieszkańców. Rada Ministrów, pomimo sprzeciwu mieszkańców zainteresowanych obszarów, zdecydowała o przeprowadzeniu przedmiotowej zmiany w podziale terytorialnym państwa[496]. Negatywna opinia mieszkańców części gminy przejmowanej, wyrażona w drodze konsultacji społecznych, nie stanowiła przesłanki negatywnej do włączenia części gminy Rawa Mazowiecka do obszaru miasta Rawy Mazowieckiej[497]. Również negatywne wyniki konsultacji gminy Tyczyn oraz Głogów Małopolski nie stanowiły przesłanki negatywnej przyłączenia części tych jednostek do

siedziby władz gminy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1023), https://legislacja.gov.pl/projekt/226850/katalog/226857#226857 (25.01.2022).

494 Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miast oraz zmiany siedziby władz gminy, https://legislacja.gov.pl/projekt/226850/katalog/226857#226857 (25.01.2022).

495 Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gminy i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427), https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//513/12300202/12444378/12444379/dokument297606.pdf (5.03.2020).

496 Tamże.

497 Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1456), https://legislacja.gov.pl/docs//513/12313451/12519806/12519807/dokument348335.pdf (25.01.2022).

terytorium miasta Rzeszowa[498]. Przykładem dokonania zmiany granic gmin wbrew opinii mieszkańców było ustalenie w 2005 roku granic gminy o statusie miasta Dębicy i gminy Dębica. Pomimo negatywnych wyników konsultacji w sołectwie Latoszyn gminy Dębica zdaniem Rady Ministrów zmiana granic była w pełni uzasadniona nie tylko ze względu na ścisłe powiązania funkcjonalno-przestrzenne, lecz także z uwagi na potrzeby rozwojowe miasta[499]. Podobnie Rada Ministrów w opozycji do wyników konsultacji z mieszkańcami zadecydowała o włączeniu do obszaru miasta Rzeszowa sołectw Słocina i Załęże z gminy Krasne. Pomimo negatywnej opinii mieszkańców ww. sołectw wyrażonej w toku konsultacji Rada Ministrów wskazała, że argumenty natury przestrzenno-infrastrukturalnej oraz wysoka gęstość zaludnienia miasta Rzeszowa, mała powierzchnia miasta, a także zwiększenie możliwości rozwojowych miasta uzasadniają dokonanie zmiany granic[500]. Analogicznym przykładem jest zmiana w 2005 roku granic miasta Rzeszowa polegająca na włączeniu do jego terytorium sołectwa Zwięczyca z gminy Boguchwała oraz sołectwa Przybyszówka z gminy Świlcza[501]. Podobnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2021 roku pomimo negatywnej opinii mieszkańców gminy Strzelno (88,10%) podjęto decyzję o włączeniu części terytorium tej gminy do gminy Jeziora Wielkie[502]. Biorąc pod uwagę niewiążącą instytucję konsultacji z mieszkańcami, należy zwrócić uwagę na przykład postępowania dotyczącego zmiany granic miasta Rybnika i miasta Żor, w ramach którego w konsultacjach przeprowadzanych przez organy miasta Żor wzięła udział jedna osoba, która wyraziła sprzeciw wobec proponowanej zmiany granic obu miast. Pomimo tej negatywnej oceny, ale przy aprobacie organów stanowiących ww. miast, zmiana została przeprowadzona[503].

---

498 Tamże.

499 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 141, poz. 1185 ze zm.) z uzasadnieniem, https://legislacja.rcl.gov.pl (5.03.2020).

500 Tamże.

501 Tamże.

502 Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym gminom statusu miasta, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12348951/12802515/dokument515486.pdf (4.08.2021).

503 Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy

Warto także zwrócić uwagę na przykład zmiany granic sołectwa Pogwizdów Nowy w gminie Głogów Małopolski. Zmiana ta polegała na przyłączeniu jednostki pomocniczej do terytorium miasta Rzeszowa i została dokonana w 2020 roku. Rada Miejska Głogowa Małopolskiego nie przeprowadziła konsultacji społecznych i powołała się na ich negatywny wynik z 2019 roku. Rada Ministrów natomiast dokonała zmiany na podstawie wyniku konsultacji zorganizowanych przez radę sołecką, w których mieszkańcy sołectwa opowiedzieli się za dokonaniem przedmiotowej zmiany podziału terytorialnego państwa[504].

Na potrzeby niniejszej dysertacji przeprowadzono badania wyników konsultacji społecznych z mieszkańcami przeprowadzonych w ramach procedury utworzenia, połączenia, dzielenia oraz zniesienia gmin, a także ustalenia ich granic w kontekście wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie zmian granic gmin. W praktyce uzyskiwano w ramach jednej procedury zmiany granic różne wyniki konsultacji oraz odmienne opinie organów stanowiących, co powodowało odmowne rozstrzygnięcie Rady Ministrów[505]. Minister właściwy do spraw administracji publicznej obowiązany został do przedkładania Radzie Ministrów wniosków o dokonanie zmiany granic gmin jedynie w przypadku uzyskania zgody wszystkich zainteresowanych jednostek. W szczególnie uzasadnionych przypadkach natomiast wnioski mogły być przedkładane bez uzyskania zgody na dokonanie zmiany[506]. Mając powyższe na

---

gminy oraz siedziby władz gminy, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12374615/12992107/dokument633779.pdf (29.01.2024).

[504] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12336101/12701050/dokument457287.pdf (4.08.2021).

[505] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1023), https://legislacja.rcl.gov.pl (5.03.2020).

[506] Tamże. Tak również: w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. nr 158, poz. 937) – w zakresie dotyczącym wniosku Rady Gminy Szczurowa o zmianę granic gminy Szczurowa i Bochnia, Rady Miejskiej w Tyczynie o zmianę granic gminy Tyczyn, Rady Miasta Rzeszów o zmianę granic miasta na prawach powiatu Rzeszów i Gminy Tyczyn, Rady Miasta Bieruń o zmianę granic gminy o statusie miasta Bieruń i miasta na prawach powiatu Tychy, Rady Miasta Szczecin o zmianę granic miasta na prawach powiatu Szczecin i gminy Stare Czarnowo, https://legislacja.rcl.gov.pl (5.03.2020); w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Rady Ministrów

uwadze, minister właściwy do spraw administracji publicznej nie rekomendował, a Rada Ministrów odmówiła dokonania zmian granic na wniosek Rady Gminy Maszewo o zmianę granic gminy Maszewo i gminy Cybinka, Rady Gminy Domaniów o zmianę granic gminy Domaniów i gminy Wiązów, Rady Gminy Czarnia o zmianę granic gminy Czarnia i gminy Myszyniec, Rady Gminy Dobre o zmianę granic gminy Dobre i gminy Strachówka, a także Rady Miejskiej w Barwicach o zmianę granic gminy Barwice i gminy Grzmiąca[507].

Można wskazać także przykłady propozycji zmiany granic gminy, które na skutek negatywnego zaopiniowania w trybie konsultacji z mieszkańcami gminy nie zostały przez Radę Ministrów przyjęte. Miasto Rzeszów wystąpiło w 2017 roku z wnioskiem o włączenie do obszaru miasta gmin: Świlcza, Boguchwała, Głogów Małopolski oraz Trzebownisko. Za takim rozwiązaniem opowiedzieli się mieszkańcy Rzeszowa – 86,06%, przy frekwencji 3,71% mieszkańców. Przeciwne zdanie wyrazili mieszkańcy gminy Świlcza – 95,77%, przy udziale społeczeństwa – 14,64%. Podobnie negatywnie opowiedzieli się mieszkańcy gminy Boguchwała – 91,81%, gminy Głogów Małopolski – 89,14% oraz gminy Trzebownisko – około 90%. Organy stanowiące gmin również wydały negatywne opinie w zakresie dotyczącym włączenia ich obszarów do miasta Rzeszowa[508]. Negatywne wyniki konsultacji z poszczególnymi jednostkami samorządu

---

z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 869) – w zakresie dotyczącym wniosku gminy Żukowice i gminy o statusie miasta Głogów, miasta na prawach powiatu Legnica o zmianę granic miasta na prawach powiatu Legnica i gmin Krotoszyce i Miłkowice, Rady Miasta Świeradów Zdrój o zmianę granic gminy o statusie miasta Świeradów Zdrój i gminy Mirsk, Rady Miejskiej w Pułtusku o zmianę granic gminy Pułtusk i gminy Obryte, Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim o zmianę granic gminy Grodzisk Mazowiecki i gminy Radziejowice, miasta na prawach powiatu Rzeszów o zmianę granic miasta na prawach powiatu Rzeszów i gmin Głogów Małopolski i Trzebownisko albo połączenia miasta na prawach powiatu Rzeszów z gminą Trzebownisko, Rady Miejskiej w Sianowie o zmianę granic gminy Sianów i gminy Mielno, https://legislacja.rcl.gov.pl (5.03.2020).

[507] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy, https://legislacja.rcl.gov.pl (11.03.2020).

[508] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gminy i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427), https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//513/12300202/12444378/12444379/dokument297606.pdf (5.03.2020).

terytorialnego lub opinie zainteresowanych organów stanowiących stanowiły podstawę negatywnego rozpatrzenia wniosków o zmianę granic Rady Miasta Opole o zmianę granic miasta na prawach powiatu Opole i gminy Turawa; Rady Miasta Rzeszowa o zmianę granic miasta na prawach powiatu Rzeszów i gmin: Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko; Rady Gminy Olsztyn o zmianę granic gminy Olsztyn i gminy Poczesna; Rady Miasta Rzeszów o połączenie miasta Rzeszów z gminą Krasne[509]. Podobnie wyniki konsultacji z mieszkańcami oraz stanowiska organów stanowiących gmin Stężyca oraz Puck, w przedmiocie włączenia ich terytoriów do granic administracyjnych odpowiednio miast Dęblin i Puck, stanowiły podstawę negatywnego rozstrzygnięcia Rady Ministrów w sprawie zmiany granic ww. gmin[510].

Stosownie do art. 4a ust. 3 u.s.g. opinię w zakresie zmian granic, utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy organ stanowiący gminy obowiązany jest wydać w terminie trzech miesięcy od dnia wpływu wniosku ministra o wydanie przedmiotowej opinii. Powyższy termin odnosi się również do rad powiatów oraz sejmików województw, które obowiązane zostały do wydania opinii w przypadku, gdy zmiana granic gminy skutkuje również zmianą granic powiatu albo województwa (art. 4a ust. 1 u.s.g.; art. 3a ust. 1 u.s.p.). Przyjęte rozwiązanie jest krytycznie oceniane w piśmiennictwie z uwagi na różne okoliczności niejednokrotnie uniemożliwiające zajęcie stanowiska przez organ stanowiący w tak krótkim czasie[511]. Wyrażenie

[509] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134); podobnie w zakresie dotyczącym wniosku Rady Miasta Piechowice o zmianę granic miasta Piechowice oraz zmiany statusu gminy z gminy miejskiej na miejsko-wiejską, Rady Miejskiej Narol o zmianę granic miasta Narol, Rady Miasta Rzeszów o połączenie miasta Rzeszów z gminą Trzebownisko, Rady Miasta Rzeszów o połączenie miasta Rzeszów z gminą Krasne – uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1083), https://legislacja.rcl.gov.pl (5.03.2020).

[510] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12336101/12701050/dokument457287.pdf (4.08.2021).

[511] Tak M. Mączyński, *Komentarz do art. 4a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 86; Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4a*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 49.

stosownej opinii niekiedy jest poprzedzone przeprowadzeniem dogłębnej analizy korzyści oraz strat płynących z proponowanego przez Radę Ministrów rozwiązania. Należy również zauważyć, że redakcja przepisu art. 4a ust. 1 u.s.g. wskazuje, że przed zajęciem stanowiska przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego niezbędne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Wobec tego nałożony przez ustawodawcę trzymiesięczny termin stanowi również okres, w którym powinny zostać przeprowadzone także konsultacje. W ocenie Magdaleny Nowińskiej konsultacje w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego winny być przeprowadzane w terminie dłuższym niż tylko kilka lub kilkanaście dni. Zdaniem autorki krótki okres prowadzenia konsultacji może pozbawić udziału zainteresowanych mieszkańców, co może wywierać w konsekwencji wpływ na ich końcowy wynik[512]. W piśmiennictwie wskazuje się, że konsultacje społeczne przeprowadzane w ramach procesu zmian podziału terytorialnego państwa mają charakter szczególny. Ich specyfika wynika z ustawowych regulacji dopuszczających ograniczenie zakresu terytorialnego prowadzonych konsultacji, odstąpienia od procedury konsultacyjnej, a także przeprowadzenia konsultacji w formie referendum lokalnego[513].

W przypadku gdy organ stanowiący nie zajmie stanowiska w terminie trzech miesięcy od dnia wpływu wniosku ministra o wydanie przedmiotowej opinii, wówczas przyjmuje się fikcję aprobowania proponowanych zmian. Tym samym również następuje odstąpienie od obligatoryjnej procedury przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami bezpośrednio zainteresowanymi zmianą granic. Powyższe rozwiązanie jest sprzeczne z art. 5 EKSL, który nakłada na sygnatariuszy Karty obowiązek konsultacji z zainteresowaną społecznością proponowanych zmian granic wspólnoty samorządowej[514]. Wynika z niego, że każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniej konsultacji. Konsultacja ta ma charakter obowiązkowy i dotyczy całej zainteresowanej społeczności lokalnej. Zakres konsultacji w przypadku likwidacji jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć w sposób możliwie najszerszy. Zainteresowani mieszkańcy to nie tylko cała społeczność jednostki likwidowanej lub

[512] M. Nowińska, *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 203.

[513] R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 157.

[514] P. Swianiewicz, *Niezwykłe rozszerzenie granic miasta. Przypadek Zielonej Góry w kontekście zjawiska jazdy na gapę*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2019, nr 4, s. 55.

tej, której zmieniane są granice, lecz także grupa mieszkańców jednostki (jednostek), do której zmiany te bezpośrednio będą się odnosić. Rozwiązania EKSL dotyczące przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami wspólnot lokalnych w sprawie zmian granic terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego stanowiły przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku stwierdził:

> Z postanowień Karty wynika zatem jednoznacznie obowiązek konsultowania przez właściwe organy państwowe zmian granic społeczności lokalnej z zainteresowaną społecznością. Karta pozostawia państwom szeroki zakres swobody w zakresie wyboru formy tych konsultacji, wyłącza jednak dowolność, gdyż przyjęte w danym państwie rozwiązania muszą zapewnić rzeczywistą możliwość wyrażenia opinii przez społeczność lokalną[515].

Trybunał wskazał również, że postanowienia Karty nakazują prawodawcy krajowemu przyjęcie takich regulacji, które zagwarantują wynikające z Karty uprawnienia. W stosunku do jednostki likwidowanej zakres podmiotowy konsultacji pokrywa się z zakresem referendum w rozumieniu art. 170 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zanalizował art. 4a ust. 3 u.s.g. oraz art. 3a u.s.p. i nie uznał ich za sprzeczne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli konstytucyjnej ww. przepisy na podstawie skargi organów stanowiących gminy oraz powiatu w zakresie braku zajęcia przez nie, w trzymiesięcznym terminie, stanowiska w przedmiocie propozycji korekty granic gminy naruszającej jednocześnie granicę powiatu i przyjęcia na mocy normy prawnej, że propozycja zmian została zaopiniowana. W ocenie Trybunału

> Ustawodawca przewidział w ustawie o samorządzie gminnym regulację uniemożliwiającą blokowanie wszczętej procedury zmian w podziale terytorialnym przez podmioty tego postępowania. Zgodnie z art. 4a ust. 3 u.s.g., w przypadku niewyrażenia opinii przez zainteresowane rady odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Powyższa zasada, stosowana w przypadku wydania rozporządzenia o utworzeniu, zniesieniu, łączeniu, dzieleniu gmin oraz o zmianie ich granic „z urzędu" przez Radę Ministrów obowiązuje także – w myśl art. 4b ust. 2 u.s.g. – w zakresie wydania rozporządzenia na wniosek rady gminy[516].

[515] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
[516] Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, Dz.U. 2006, nr 134, poz. 94.

Przedmiotowe orzeczenie zostało krytycznie ocenione w doktrynie. Roman Marchaj zauważył, że, co prawda, analizowana norma wynikająca z art. 4a ust. 3 u.s.g. została uznana za zgodną z Konstytucją RP, to nie oznacza, że jest również zgodna z ideą samorządności, której podstawą jest prawo społeczności lokalnych do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących tych społeczności[517]. Magdalena Nowińska również wyraziła wątpliwość odnośnie do art. 4a ust. 3 u.s.g. w kontekście postanowień art. 4 ust. 6 EKSL, z uwagi na możliwość pominięcia stanowiska mieszkańców w procesie kształtowania podziału terytorialnego gminy[518]. Brak wyrażonej opinii nie wstrzymuje procedury zmiany granic gminy, a jedynie wprowadza fikcję aprobaty dla proponowanego przez Radę Ministrów rozwiązania. Brak wydania opinii we wskazanym terminie przez Radę Powiatu w Stargardzie nie stanowił podstaw odmowy przeprowadzenia zmian granic gminy Ińsko oraz Kalisz Pomorski[519].

Co do zasady konsultacje przeprowadza się na obszarze całej gminy, która jest bezpośrednio zainteresowana proponowanymi zmianami. Zgodnie z postanowieniami art. 4a ust. 2 u.s.g. zakres podmiotowy konsultacji z mieszkańcami może jednak zostać zawężony do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy w przypadku zmiany granic gminy polegającej na wyłączeniu z obszaru gminy całości lub części jednostki pomocniczej (np. dzielnicy, osiedla, miasta, sołectwa) i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub sąsiedniej gminy. W przypadku proponowanych zmian, które implikują zmiany w podziale terytorialnym powiatów lub województw, ustawodawca umożliwił ograniczenie przeprowadzenia konsultacji jedynie do tych mieszkańców powiatów lub województw, których miejsce zamieszkania lub pobytu obejmuje proponowaną zmianę w podziale terytorialnym państwa. Przykład takich konsultacji stanowią zmiany granic gmin Domaniów, Wiązów oraz Manowo, które ograniczone zostały do sołectw objętych potencjalnymi zmianami granic jednostek podstawowych[520]. Zdaniem Magdaleny Nowińskiej ograniczenie terytorialne konsultacji z mieszkańcami w przypadku zmiany granic jedynie do części obszaru

[517] R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 162.

[518] M. Nowińska, *Udział...*, s. 200.

[519] Uzasadnienie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, https://legislacja.gov.pl/docs//3/12361705/12892622/dokument567647.pdf (9.08.2022).

[520] Tamże.

gminy pozbawia część mieszkańców możliwości wypowiedzenia się w sprawie zmian terytorialnych jednostki, której zmiany te bezpośrednio dotyczą[521]. Bogdan Dolnicki zwrócił uwagę na brak możliwości ograniczenia konsultacji w przypadku obszarów niezamieszkałych. W takim przypadku społeczność rozumiana w sposób dosłowny nie istnieje[522]. W ocenie Tomasza Molla zasięg terytorialny konsultacji może być przez organ stanowiący gminy ograniczany do części jednostki samorządu terytorialnego w przypadku, gdy przemawiają za tym względy celowościowe[523]. Przykład takich konsultacji stanowi art. 12 ust. 7 pkt 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym[524]. Zgodnie ze wskazanym przepisem dodatkowe nazwy miejscowości lub obiektów fizjograficznych w języku mniejszości narodowej lub etnicznej mogą być ustalone i używane obok nazw polskich, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy lub – w przypadku miejscowości zamieszkanej – za ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości opowiedziała się w konsultacjach ponad połowa mieszkańców tej miejscowości biorących udział w konsultacjach.

Ustawodawca w art. 4a ust. 1 i ust. 2 u.s.g. oraz art. 3a ust. 1 i 2 u.s.p. nie określił form przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Andrzej Szewc zwrócił uwagę, że do czasu wejścia w życie art. 4c u.s.g. opiniodawczy charakter konsultacji wykluczał możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w tej sprawie[525]. Marek Mączyński podniósł, że konsultacje w przedmiocie zmian granic gmin mogą mieć formę dowolną, w tym również referendalną[526]. Należy zatem wskazać, że zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. oraz art. 3d ust. 2 u.s.p. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa organ stanowiący w stosownej uchwale. W związku z tym, że do zadań wójta (zarządu) należy wykonywanie uchwał rady gminy (rady powiatu / sejmiku

---

[521] M. Nowińska, *Udział...*, s. 201. Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 95.

[522] B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4a...*, B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 101.

[523] T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 255.

[524] Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 823).

[525] A. Szewc, *Komentarz do art. 4c...*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 72. Tak również NSA w wyroku z dnia 17 grudnia 2001 r., II SAB/Kr 117/01, LEX nr 50418.

[526] M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 113.

województwa), to na wójcie (zarządzie) spoczywać będzie właściwe przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami na podstawie uregulowań przyjętych w aktach prawa miejscowego. Magdalena Nowińska wskazała również na zasadność propagowania różnych form informowania mieszkańców o przeprowadzanych konsultacjach, w tym zamieszczenie informacji w prasie, internecie, tak by grupa mieszkańców zróżnicowana wiekowo została powiadomiona[527]. Forma i zakres konsultacji stanowią przedmiot wyboru organów danej jednostki samorządu terytorialnego, jej przeprowadzenie natomiast należy do kompetencji organu wykonawczego. Za przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami odpowiedzialny jest organ wykonawczy. Co istotne, ich forma oraz zasady przeprowadzenia odbywają się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami.

Przedmiotem analizy w piśmiennictwie był charakter prawny instytucji konsultacji społecznych w przedmiocie utworzenia i zmiany granic gmin. Leon Kieres w 1998 roku porównując treść ówcześnie obowiązujących przepisów u.s.g. oraz EKSL w zakresie dotyczącym zmiany granic gmin, wskazał, że z obydwu aktów prawnych wynika konieczność przeprowadzenia w ramach postępowania mającego za przedmiot zmianę granic jednostki samorządu terytorialnego konsultacji z mieszkańcami. Zwrócił także uwagę, że zarówno przepisy europejskie, jak i krajowe nie nakazują uzyskania zgody społeczności lokalnej na dokonanie zmian granic jednostki samorządu. Ponadto przepisy prawa nie przewidują procedury mediacyjnej na wypadek podjęcia przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia odmiennego od woli społeczności lokalnej[528]. W piśmiennictwie jednomyślnie podnosi się, że wynik konsultacji w przedmiocie utworzenia oraz zmiany granic gmin nie jest wiążący dla Rady Ministrów, jednak ich przeprowadzenie stanowi obligatoryjny element postępowania[529]. Zdaniem Marka Mączyńskiego w wyniku konsultacji społecznych uzewnętrznieniu ulegają opinie, życzenia oraz oczekiwania mieszkańców w zakresie, jakim zajęli stanowisko w ramach plebiscytu[530]. Anna Gross

[527] M. Nowińska, *Udział...*, s. 203.

[528] L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 9, s. 50.

[529] A. Szewc, *Komentarz do art. 4a*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 72; M. Mączyński, *Komentarz do art. 4a*, w: P. Chmielnicki (red.) *Ustawa...*, s. 113–114. Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 61.

[530] M. Mączyński, *Komentarz do art. 4a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 140.

wyraziła stanowisko, że instytucja konsultacji społecznych przeprowadzanych w ramach procedury zmiany podziału terytorialnego państwa skutecznie wspomaga proces podejmowania właściwych decyzji przez upoważnione do tego organy[531]. Stanowisko w sprawie charakteru prawnego konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie zmiany granic gmin zajął Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Trybunału w przypadku delimitacji jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin, która dokonywana jest przez naczelne organy administracji rządowej, co powinno być poprzedzone wydaniem opinii organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, mieszkańcy mają prawo do wyrażania swojego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego[532]. W ocenie Trybunału wynik takiego referendum jest wiążący dla przeprowadzającego je organu, czyli dla organów stanowiących, które wydają na wniosek Prezesa Rady Ministrów stosowną opinię. Wydana przez nie opinia powinna być zatem zgodna z wynikiem przeprowadzonego referendum lokalnego.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Śląski stwierdził, że treść art. 4a ust. 1 u.s.g. wyraża obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, zanim organ stanowiący wyda opinię w sprawie delimitacji gmin. W ocenie tego organu wydanie przez radę opinii bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami pozostaje w rażącej sprzeczności z przywołanymi przepisami u.s.g. i skutkuje nieważnością uchwały[533]. W dyskursie naukowym wskazuje się, że brak przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji społecznych w sprawie zmian granic gminy stanowi naruszenie nie tylko przepisów postępowania w ww. sprawie, lecz także zasad ustrojowych[534]. Co więcej, w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na możliwe zobligowanie organu do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w trybie skargi na bezczynność organu[535].

Należy wskazać, że przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych gmin, ewentualnie powiatów lub województwa, bądź referendum lokalnego kończy etap postępowania w sprawie delimitacji gminy lub gmin (powiatów) prowadzony

---

[531] A. Gross, *Rola konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 9, s. 66.

[532] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02 (Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388).

[533] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 24 lutego 2006 r., PN.-N-0911/137/R/06, LEX nr 1731732.

[534] M. Berek, *Ustawowe...*, s. 34.

[535] Wyrok NSA z dnia 24 maja 1999 r., II SAB 55/99, „Wokanda" 1999, nr 8, poz. 31.

na poziomie struktur lokalnych. Wyniki konsultacji, opinie wyrażone przez organy stanowiące oraz informacja o wynikach przeprowadzonego referendum przekazywane są do Rady Ministrów, która decyduje o dalszych etapach realizowanego postępowania.

Stosownie do art. 4e ust. 1 u.s.g. oraz art. 3ca ust. 1 u.s.p. Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza pełnomocnika do spraw utworzenia gminy (powiatu). Ustawodawca określił, kto może pełnić funkcję przedmiotowego pełnomocnika (szczegółowe regulacje dotyczące instytucji pełnomocnika zaprezentowane zostały w rozdziale IV monografii).

Biorąc pod uwagę skutki, jakie niosą za sobą zmiany w podziale terytorialnym państwa oraz jakie jest ich znaczenie dla mieszkańców, organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, prowadzonych postępowań, zmiany te wchodzą w życie z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wydano rozporządzenie w sprawie utworzenia, zniesienia, połączenia, podziału lub ustalenia granic gminy lub gmin (powiatów).

W tym miejscu, nawiązując do aspektów znaczenia zmian w podziale terytorialnym państwa oraz ich wpływu na stosunki prawne oraz relacje społeczne, ekonomiczne i kulturowe, należy przywołać przykład zmiany w podziale terytorialnym państwa, która nie zdążyła wejść w życie z uwagi na rozstrzygnięcie nowej Rady Ministrów, ukonstytuowanej po wyborach parlamentarnych. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 roku w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka[536] na obszarze województwa małopolskiego utworzono z dotychczasowego obszaru gminy Kamienica gminę Szczawa, natomiast na terenie województwa podlaskiego z ówcześnie funkcjonującego obszaru gminy Supraśl utworzono gminę Grabówka. Przedmiotowe zmiany nie weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Po wyborach parlamentarnych i utworzeniu nowego rządu Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 roku uchylające ww. akt wykonawczy[537]. Z treści uzasadnienia rozporządzenia uchylającego wynika, że motywacją Rady Ministrów były wyniki referendów przeprowadzonych na obszarze gminy Kamienica oraz gminy

[536] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 1085).

[537] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i Gminy Grabówka (Dz.U. poz. 2312).

Supraśl. O ile referendum lokalne przeprowadzone w gminie Kamienica nie uzyskało wyniku rozstrzygającego (frekwencja wyniosła 13,58%), o tyle w referendum na terenie gminy Supraśl wzięło udział 62% uprawnionych mieszkańców, którzy w większości opowiedzieli się przeciwko proponowanej zmianie podziału terytorialnego państwa (55%). W uzasadnieniu Rada Ministrów wskazała:

> W referendum w sprawie podziału gminy Supraśl i wydzielenia z jej części nowej gminy – gminy Grabówka, na terenie projektowanej gminy Grabówka przy frekwencji wynoszącej ponad 64%, za utworzeniem nowej gminy opowiedziało się ponad 70% mieszkańców. Jednakże podejmując ponownie analizę przedmiotowej sprawy wzięto pod uwagę wyniki referendum gminnego z terenu całej gminy Supraśl (...). Podział gminy wpływa (...) na los całej wspólnoty, również tych mieszkańców, którzy mieliby zamieszkiwać terytorium powstałe po wydzieleniu nowej gminy. Uchylenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. ma mniejsze skutki społeczne niż utworzenie z dniem 1 stycznia gminy Szczawa i gminy Grabówka. Skutki społeczne zostaną zmniejszone poprzez uwzględnienie woli mieszkańców, która została wyrażona w drodze referendum[538].

Rada Ministrów wskazała zatem, że przesłanką istotną z punktu widzenia zmian podziału terytorialnego jest wola mieszkańców. W innym analizowanym przypadku (w postępowaniu zmieniającym granice gminy Dobrzeń Wielki na rzecz miasta Opola) wola ta nie miała znaczenia dla Rady Ministrów. Na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 roku rozporządzenie uchylające zostało uznane za niezgodne z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 4a ust. 1 u.s.g.[539] W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że podstawą orzeczenia był brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie uchylenia przedmiotowego rozporządzenia. Trybunał uznał, że uchylenie rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin powinno być poprzedzone procedurą określoną w przepisach prawa, w tym powinny zostać przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami. Brak konsultacji społecznych w omawianym przez Trybunał zakresie nabiera szczególnego znaczenia w perspektywie przekonania mieszkańców o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 roku nowych jednostek samorządu terytorialnego. Brak konsultacji uniemożliwiał zapoznanie się części mieszkańców

[538] Uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 2312).

[539] Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1134).

z proponowanymi przez Radę Ministrów zmianami. W ocenie Trybunału wątpliwości budziło również uchylenie rozporządzenia w sprawie utworzenia nowych gmin kilka dni przed wejściem w życie zmian przyjętych wcześniej[540]. Zdaniem Trybunału „takie działanie prawodawcze Rady Ministrów budzi wątpliwość co do jego zgodności z zasadą budowania zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa"[541].

4. Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego

Ustawodawca w art. 4 ust. 2 u.s.g. oraz 3 ust. 2 u.s.p. postanowił, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia gmin (powiatów) albo ustalenia ich granic może zostać wydane na wniosek rady gminy, rady powiatu lub rady miasta na prawach powiatu. Wymogi formalne, jakie powinien spełniać wniosek rady gminy lub powiatu, aby rozporządzenie w sprawie zmian granic mogło zostać wydane, określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Skoro zatem ustalono regulację dotyczącą składania wniosku o przeprowadzenie zmian w podziale terytorialnym państwa, do czego kompetencję ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu, to przedmiotowa zmiana może zostać dokonana na wniosek tego organu.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że z art. 4 ust. 2 u.s.g. wynika, że tryb wnioskowy jest trybem uzupełniającym w stosunku do podstawowego, jakim jest dokonywanie z urzędu przez Radę Ministrów zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Uzasadnieniem prezentowanego poglądu jest zastosowanie przez ustawodawcę zwrotu: „rozporządzenie może być także" wydane[542].

Przesłanką skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa, na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego lub powiatowego, jest interes publiczny w wymiarze lokalnym,

[540] Tamże.
[541] Tamże.
[542] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

związany z korektą stosunków terytorialnych, zmierzający do poprawy sytuacji przynajmniej jednej jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że samo stwierdzenie, że wnioskowana zmiana wyraża uzasadniony interes publiczny o znaczeniu lokalnym, nie jest wystarczająca do jej uwzględnienia przez Radę Ministrów. Rada gminy obowiązana jest również brać pod uwagę sytuację drugiej gminy, której kosztem zmiany zostałyby dokonane. Tym samym przesłanką wszczęcia postępowania na wniosek rady gminy jest publiczny interes o znaczeniu lokalnym, związany bezpośrednio z polepszeniem sytuacji społeczno-terytorialnej zainteresowanej gminy, a jednoczenie niepowodujący uniemożliwienia lub pogorszenia warunków funkcjonowania drugiej jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał dopuszcza jednak możliwość pogorszenia sytuacji jednostki, kosztem której nastąpi zmiana podziału terytorialnego państwa, pod warunkiem jednak, że zmiana nie spowoduje całkowitego unicestwienia jej zdolności wykonywania zadań publicznych ani istotnego pogorszenia więzi międzyludzkich oraz poziomu wykonywana zadań publicznych, który doprowadzi do utraty tożsamości społeczno-politycznej tej wspólnoty[543]. Przeważnie wola wnioskującej rady gminy stanowi opozycję dla mieszkańców innej gminy, kosztem której wnioskowana jest zmiana w podziale terytorialnym państwa. Rada Ministrów zatem obowiązana jest rozstrzygnąć konflikt interesów polityczno-terytorialnych dwóch gmin[544].

Zgodnie z art. 4b ust. 1 u.s.g. wniosek o wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, zniesienia gminy lub gmin oraz ustalenia ich granic wymaga:

1) wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku,
2) opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw – opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw;
3) opinii wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem.

[543] Tamże.
[544] Tamże.

W zakresie samorządu powiatowego ustawodawca w drodze art. 3b ust. 1 u.s.p. postanowił, że wniosek o wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia i zniesienia powiatów oraz ustalenia ich granic wymaga:

1) wniosku rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku;
2) opinii odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw;
3) opinii rad gmin, których dotyczy wniosek;
4) opinii wojewody właściwego dla powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego wnioskiem.

Należy wskazać, że pierwszą czynnością organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie zainicjowania procedury dotyczącej zmiany granic gminy lub powiatu jest uchwała, na podstawie której radni decydują o wszczęciu procedury, tj. o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmiany. W przedmiotowej uchwale organ stanowiący obowiązany jest określić również zakres proponowanych zmian[545]. W pierwszej kolejności wymagane jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami zainteresowanej gminy. Dopiero po ich przeprowadzeniu rada gminy przygotowuje wniosek wraz z niezbędnymi załącznikami. Treść art. 4a ust. 4 u.s.g. jest na tyle pojemna, że referendum lokalne w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa może zostać przeprowadzone również w ramach procedury prowadzonej na wniosek jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym przeprowadzone referendum zastąpi obowiązek konsultacji z mieszkańcami, a protokół z wyniku

[545] Tak uchwała nr 238/XXVI/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Jarosław (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1036); uchwała nr L/529/10 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 15 września 2010 r. w sprawie zmiany granic gminy Łask (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego nr 311, poz. 2615); uchwała nr XXIV/152/2017 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia woli zmiany granic administracyjnych Gminy Ińsko oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ińsko (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1775).

referendum stanowić będzie załącznik wniosku przekazanego do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zgodnie z art. 4b ust. 1 pkt 2 u.s.g. w przypadku gdy proponowane zmiany obejmują obszary dotyczące gmin ościennych, do wniosku należy dołączyć opinie organów stanowiących tych gmin, które z kolei powinny być poprzedzone przeprowadzonymi konsultacjami z mieszkańcami tych jednostek. W sytuacji gdy proponowane zmiany mają polegać na zmianie granic powiatów lub województw, niezbędne jest wydanie opinii przez organy stanowiące tych jednostek. Stosownie do postanowień art. 3b ust. 1 pkt 2 u.s.p. gdy proponowane zmiany obejmują zmianę granic powiatów sąsiadujących oraz naruszają granicę województwa, wówczas do wniosku należy dołączyć opinie odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw. W art. 4b ust. 2 u.s.g. ustawodawca zastosował odesłanie do art. 4a ust. 2 i 3 u.s.g., które dotyczą przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w ramach procedury delimitacji jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego. W przypadku zmian obejmujących swoim zakresem zmiany granic powiatów lub województw konsultacje z mieszkańcami ogranicza się do tych gmin wchodzących w skład powiatu lub województwa, których dotyczy przedmiot zmiany granic. Tożsame rozwiązanie prawodawca zastosował w postanowieniach art. 3b ust. 2 u.s.p. regulującego postępowanie dotyczące zmiany granic powiatów. Z art. 4b ust. 1 pkt 2 u.s.g. w korelacji do art. 4a ust. 3 u.s.g. wynika, że rada gminy, która jest inicjatorem całej procedury, występuje do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych zmianą o wydanie stosownych opinii[546]. Zgodnie z art. 4b ust. 2 w zw. z art. 4a ust. 3 u.s.g. (art. 3b ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 3a ust. 3 u.s.p.), w przypadku niewyrażenia opinii w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania stosownego wniosku, przyjmuje się, że opinia ta jest pozytywna. W przypadku konsultacji z mieszkańcami przeprowadzanych w sprawie zmian granic gminy, zainicjowanych na wniosek społeczności lokalnej, znaczenie konsultacji wzmacnia w aspekcie politycznym wniosek organów zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego.

[546] Uchwała nr XXXII/223/2017 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Drawskiego w przedmiocie zmiany granic gmin naruszających granicę Powiatu Drawskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3095).

Prowadzenie konsultacji w tej procedurze jest niezbędne po to, aby nadać jej bieg. Konsultacje nie mają charakteru wiążącego, ale ich znaczenie ma charakter polityczny[547].

W sposób szczegółowy tryb postępowania przy składaniu wniosków w sprawie delimitacji gminy lub gmin reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu zmiany granic gmin. W sprawie zmian granic powiatów aktem prawnym o analogicznym charakterze jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu zmiany granic powiatów. Zgodnie z § 2 przywołanych rozporządzeń wykonawczych u.s.g. i u.s.p. we wniosku o przeprowadzenie zmiany granic gminy lub powiatu należy wskazać zakres proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa wraz z uzasadnieniem. Niezbędne jest również przedstawienie we wniosku analizy występujących przesłanek warunkujących możliwość dokonania przez Radę Ministrów zmian w podziale terytorialnym objętych wnioskiem. Prawodawca wskazuje również na obowiązek przedstawienia danych statystycznych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego objętych wnioskiem, w tym liczby ludności oraz powierzchni. Ponadto we wniosku należy wskazać szacunkowe koszty wprowadzenia zmian podziału terytorialnego objętych wnioskiem, a także przewidywane wartości dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących po wejściu w życie zaproponowanych zmian, a objętych rzeczonym wnioskiem. Jednocześnie we wniosku należy przedstawić wyniki przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów w rozporządzeniu określającym tryb postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin określiła również katalog załączników do wniosku, których złożenie jest wymagane do jego rozpoznania. Do wniosku dołączyć należy dokumenty potwierdzające dane w nim zawarte, w tym uchwałę organu stanowiącego w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, zaświadczenia oraz dokumentację organów administracji z zakresu geodezji i kartografii, a także dokumentację planistyczną gmin objętych wnioskiem.

Powyżej przedstawione załączniki wniosku w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa mają zapewnić możliwość weryfikacji danych w nim zawartych ze stanem faktycznym, w zakresie dotyczącym liczby ludności, granic zainteresowanych zmianami

[547] M. Nowińska, *Udział...*, s. 203. Por. także wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

jednostek samorządu terytorialnego, a także danych dotyczących infrastruktury technicznej, społecznej oraz układu urbanistycznego i komunikacyjnego terenów objętych wnioskiem. Ponadto załączniki w postaci uchwał w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami oraz uchwały organów stanowiących zawierające opinie w przedmiocie wniosku mają potwierdzić spełnienie wymogów ustawowych dotyczących przebiegu procedury delimitacji gminy lub gmin. Co więcej, przedstawione przez wnioskodawcę wyliczenie szacunkowych kosztów przeprowadzenia wnioskowanej zmiany w podziale terytorialnym państwa pozwala na ocenę przez Radę Ministrów zdolności ich wdrożenia po stronie budżetu państwa. Dane zawarte w załącznikach dotyczące liczby ludności zamieszkującej na określonym we wniosku terytorium oraz szacunkowe dochody nowo utworzonych jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek o zmienionych granicach pozwolą z kolei na dokonanie obiektywnej oceny spełnienia przesłanek określonych w art. 4d u.s.g.

Do wniosku w sprawie zmian w podziale terytorialnym należy przedłożyć uchwały organów stanowiących gmin (powiatów), których terytorium ulegnie zmianie w wyniku dokonanej zmiany, proponowanej przez organ stanowiący gminy (powiatu) wnioskującego. W większości przypadków postępowanie w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa dotyczy włączenia mniejszych gmin lub ich części do większych aglomeracji miejskich. Dokonana na potrzeby niniejszej monografii analiza opinii organów stanowiących takich gmin (powiatów) oraz wyników konsultacji ich mieszkańców wskazuje, że opinie mniejszych jednostek samorządu terytorialnego są w zdecydowanej większości negatywne. Rada Gminy Świlcza w uchwale w sprawie opinii proponowanej zmiany granic gminy Świlcza polegającej na wyłączeniu z jej obszaru sołectwa Rudna Wielka i włączeniu obszaru tego sołectwa do gminy Rzeszów wskazała, że wyraża zdecydowane negatywne stanowisko w tej kwestii. Organ stanowiący gminy poparł swoją opinię wynikami konsultacji z mieszkańcami, z których wynikało, że 87% mieszkańców, którzy wzięli udział w konsultacjach, było przeciw zmianom proponowanym przez gminę Rzeszów[548]. Analogiczne rozstrzygnięcie podjęła Rada

[548] Uchwała nr XIX/129/2016 Rady Gminy Świlcza z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie opinii o proponowanej zmianie granic Gminy Świlcza polegającej na wyłączeniu z jej obszaru sołectwa Rudna Wielka i włączeniu obszaru tego sołectwa do Gminy Rzeszów, http://bip.swilcza.com.pl/index.php/prawo-lokalne/uchwaly-rady-gminy/vii-kadencja-2014-2018/uchwaly-podjete-w-2016-roku/191-sesja-nr-xix-07-03-2016-r/705-uchwala-nr-xix-129-2016 (2.03.2020).

Miejska w Głogowie Małopolskim w opinii dotyczącej zmiany granic gminy Głogów Małopolski, polegającej na wyłączeniu z jej obszarów sołectw Miłocin, Pogwizdów Nowy, Rudna Mała i ich włączeniu do miasta Rzeszowa. Organ stanowiący gminy Głogów Małopolski, na podstawie wyników przeprowadzonych konsultacji, negatywnie zaopiniował wniosek gminy Rzeszów o dokonanie proponowanej zmiany w podziale terytorialnym państwa[549]. Rada Miejska w Głogowie Małopolskim wyraziła również analogiczne opinie dotyczące włączenia części swojego terytorium do obszaru miasta Rzeszowa w 2017, 2018 oraz 2019 roku[550]. Rada Gminy Trzebownisko opierając się na wynikach konsultacji z mieszkańcami, wyraziła negatywną opinię w przedmiocie jej zniesienia i przyłączeniem jej obszarów do gminy Rzeszów[551]. Organ stanowiący gminy w uzasadnieniu ww. uchwały wskazał, że wniosek gminy miasto Rzeszów jest czwartym wnioskiem w tej sprawie i po raz kolejny mieszkańcy zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego zajmują negatywne stanowisko w tej kwestii. Co więcej, rada stwierdziła, że: „(...) wniosek w tej sprawie jest jawnym wyrazem nieprzestrzegania zasad demokracji, na którym powinno opierać się społeczeństwo obywatelskie, a przede wszystkim ostentacyjnym lekceważeniem i nieliczeniem się z głosami mieszkańców (...) wspólnoty". W dalszej części uzasadnienia przedmiotowej uchwały rada oceniła, że połączenie gminy wiejskiej z aglomeracją miejską, jaką jest miasto Rzeszów, nie przyniesie korzyści jej mieszkańcom, a wręcz może pogorszyć sytuację materialną, poprzez

[549] Uchwała nr XXII/190/2016 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/uchwala_nr_XXII.190.2016.pdf (2.03.2020).

[550] Uchwała nr XXXVIII/51/2017 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/Uchwala_Nr_XXXVIII.351.2017.pdf (2.03.2020); uchwała nr LVI/539/2018 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/Uchwala_-_opinia_2018.pdf (2.03.2020); uchwała VIII/96/2019 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/96.pdf (2.03.2020); uchwała nr XIX/269/2019 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/269.pdf (2.03.2020).

[551] Uchwała nr VI/34/15 Rady Gminy Trzebownisko z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie wyrażania opinii dotyczącej połączenia Gminy Trzebownisko z Gminą Miasto Rzeszów, https://bip.ires.pl/gfx/trzebownisko/files/pdf/RG_2014_2018/Uchwaly_RG_VI_NR_34_44.pdf (2.03.2020).

wyższe podatki. Dodatkowo w mniejszym stopniu zostaną zaspokojone ich potrzeby wynikające z realizacji zadań własnych gminy[552]. Z punktu widzenia niniejszej dysertacji interesujący przykład sprzeciwu został wyrażony w uchwale Rady Gminy Będzino, w przedmiocie zmiany granic gminy. Na mocy uchwały Nr LVIII/329/22 Rada Gminy Będzino wyraziła sprzeciw wobec zgody Wójta Gminy Będzino na przyłączenie sołectwa Mścice do gminy miasto Koszalin, wyrażonej poprzez podpisanie w imieniu gminy Będzino porozumienia z dnia 29 marca 2022 roku w sprawie zmiany granic miasta Koszalina i gminy Będzino jako sprzecznego z wolą większości mieszkańców sołectwa Mścice i całej gminy Będzino. We wskazanej uchwale organ stanowiący oświadczył, że podpisane porozumienia z miastem Koszalinem przez wójta, wbrew woli większości mieszkańców, rażąco godzi w interesy wspólnoty mieszkańców gminy Będzino[553].

Ustawodawca w art. 4b ust. 3 u.s.g. postanowił, że rada gminy, będąca wnioskodawcą przedmiotowego postępowania, z przygotowanym wnioskiem w sprawie zmian w podziale terytorialnym występuje do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem właściwego miejscowo wojewody. Zainteresowany organ stanowiący składa wniosek w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego wejście w życie proponowanych zmian. Wojewoda po otrzymaniu wniosku, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania, wydaje opinię w przedmiocie proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa[554]. Należy również wskazać, że w sytuacji, gdy proponowane zmiany przewidują przeprowadzenie zmian w więcej niż jednym województwie, opinia wojewody przedkładającego swoje stanowisko ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej powinna również zawierać opinię odpowiedniego wojewody, którego proponowana zmiana granic województwa również dotyczy.

---

[552] Tamże.

[553] Uchwała nr LVIII/329/22 Rady Gminy Będzino z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie sprzeciwu wobec zgody Wójta Gminy Będzino Mariusza Jaroniewskiego na przyłączenie sołectwa Mścice do Gminy Miasta Koszalin, https://bip.bedzino.pl/backend/uploads/files/rada_gminy/uchwaly_rady_gminy/viii_kadencja_2018-2023/2022/2022-06-14%20Uchwa%C5%82a%20Nr%20LVIII-329-22%20Rady%20Gminy%20B%C4%99dzino.pdf (10.08.2022).

[554] Badaniem objęto 67 opinii wojewodów w sprawie wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie zmian granic gmin oraz powiatów, wydanych w latach 2002–2022. Opinie zostały pozyskane w drodze wniosków o udostępnienie informacji publicznej złożonych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ramach wydawanych przez wojewodów opinii zdecydowana większość (46) była pozytywna. Wśród badanych wydano 14 opinii negatywnych oraz w 7 przypadkach nie oceniono proponowanych zmian granic jednostek samorządu terytorialnego.

Opinie wojewodów mają na ogół zbliżony charakter. W przekazywanych Radzie Ministrów stanowiskach przedstawiciel Rady Ministrów w województwie wskazuje przedmiot wniosku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, obszar objęty wnioskiem oraz jego charakter. W opinii wojewodowie odnoszą się do przeprowadzonych konsultacji społecznych, a także opinii organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego[555]. Wojewoda przedstawiając opinię w przedmiocie wniosku organu stanowiącego, poddaje ten wniosek ocenie pod względem formalnoprawnym, tj. czy wniosek zawiera wszystkie informacje oraz załączniki określone w rozporządzeniu w sprawie trybu zmiany granic gmin[556]. Ponadto wojewodowie wydają opinię w zakresie zaproponowanych zmian, tj. oceniają proponowane zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego pozytywnie lub negatywnie, uwzględniając ustawowe przesłanki dokonywania zmian. Opinia wojewody w sprawie wniosku o dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa nie

[555] Tak m.in.: Wojewoda Lubuski w opinii z dnia 8 listopada 2012 r., OK.I.0110.1.212.Awawr, w sprawie wniosku Rady Miejskiej we Wschowie w sprawie zmiany granic miasta Wschowa; Wojewoda Lubuski w opinii z dnia 5 kwietnia 2005 r., BD.LESiu.0426-1/05, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Kargowej w sprawie zmiany granic administracyjnych miasta Kargowa; Wojewoda Lubuski w opinii z dnia 28 kwietnia 2014 r., OK-1.0110.1.2014.Awawr, w sprawie wniosku Rady Gminy Maszewo w sprawie zmian granic gminy Maszewo; Wojewoda Mazowiecki w opinii z dnia 8 maja 2019 r., WG-III.0110.1.2019.MG, w sprawie wniosku Rady Gminy Siemiątkowo w sprawie zmiany granic administracyjnych miejscowości Siemiątkowo; Wojewoda Wielkopolski w opinii z dnia 27 kwietnia 2018 r., OA-I.0110.5.2018.5, w sprawie wniosku Rady Gminy Pakosław w sprawie zmiany granic administracyjnych gminy Pakosław; Wojewoda Dolnośląski w opinii z dnia 22 kwietnia 2016 r., NK-N.0110.2.2016.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Ścinawie dotyczącego zmiany granic Miasta Ścinawa; Wojewoda Łódzki w opinii z dnia 30 marca 2011 r., PNK-I.0110.1.2011, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Łasku o dokonanie zmiany granic miasta Łask; Wojewoda Zachodniopomorski w opinii z dnia 29 kwietnia 2022 r., P-1.0110.3.2022.AB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Koszalinie dotyczącego zmiany granic administracyjnych Miasta Koszalina (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[556] Wojewoda Podkarpacki w opinii z dnia 26 kwietnia 2012 r. dotyczącej wniosku w sprawie zmiany w podziale terytorialnym polegającej na przyłączeniu do miasta na prawach powiatu Rzeszów obszarów położonych w gminach: Krasne, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko, w powiecie rzeszowskim w województwie podkarpackim (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.). W opinii Wojewody Podkarpackiego z dnia 24 kwietnia 2015 r. dotyczącej wniosku w sprawie zmiany granic miasta Narol w gminie Narol, w powiecie lubaczowskim w województwie podkarpackim, Wojewoda stwierdził z kolei w przekazanej dokumentacji brak opinii Głównego Geodety Kraju potwierdzającej przebieg dotychczasowych granic gminy objętej wnioskiem wraz z rejestrem granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

ma charakteru wiążącego dla Rady Ministrów. Stanowi ona jedynie ocenę pomocniczą dokonywaną przez organ administracji rządowej w województwie.

Wojewoda, będąc zobowiązanym do przekazania zaopiniowanego wniosku organu stanowiącego gminy w przedmiocie zmian w podziale terytorialnym państwa, bada, czy zawiera on wszystkie wymagane elementy i czy wszystkie organy stanowiące zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego przedstawiły opinie odnośnie do proponowanych przez wnioskodawcę zmian, a także czy zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami. Opiniując wniosek w sprawie zmian w podziale terytorialnym, wojewoda analizuje przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy, w tym frekwencję oraz wynik końcowy, tj. czy mieszkańcy, którzy wzięli udział w konsultacjach, oddali głos „za" czy „przeciw" proponowanym zmianom. Oceniając proponowane zmiany, zwraca uwagę na ich ewentualne skutki. Przedmiot analizy stanowią także zmiany granic w aspekcie trwałości realizowanych projektów z udziałem funduszy unijnych[557] oraz perspektyw rozwojowych jednostek w nowych granicach[558]. Wojewoda w przedstawianej opinii dokonuje oceny struktury przestrzennej obszarów pod względem urbanizacji i ocenia szanse na rozwój obszarów objętych założonym wnioskiem. W szczególności w przypadku włączania obszarów wiejskich do aglomeracji miejskich przedmiotem zainteresowania jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców terenów wiejskich, których przyłączenie do miasta może spowodować zmiany w wielu aspektach życia codziennego. Jednym z czynników, które wojewoda bierze pod uwagę w opinii, jest kwestia kosztów wynikających z proponowanej zmiany w podziale terytorialnym. Tytułem przykładu Wojewoda Podkarpacki w opinii z dnia 29 kwietnia 2015 roku wskazał, że zmiana granic gmin wiąże się z poniesieniem kosztów związanych z:

1) przyjęciem nowych granic zewnętrznych,
2) transferem baz danych ewidencji gruntów i budynków prowadzonych na terenie powiatu w systemie EGBV do systemu VEGA,
3) aktualizacją ewidencji gruntów i budynków,

[557] Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. dotycząca wniosku w sprawie zmiany w podziale terytorialnym polegającej na połączeniu miasta na prawach powiatu Rzeszów z gminą Trzebownisko, w powiecie rzeszowskim, w województwie podkarpackim, s. 4 (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[558] Wojewoda Zachodniopomorski w opinii z dnia 29 kwietnia 2022 r., P-1.0110.3.2022.AB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Koszalinie dotyczącego zmiany granic administracyjnych Miasta Koszalina.

4) zmianami w organizacji ruchu drogowego,
5) integracją infrastruktury telekomunikacyjnej zainteresowanych gmin[559].

Opiniując zmiany proponowane przez organ stanowiący gminy, wojewoda swoją ocenę opiera również na kwestii realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego po ewentualnym wejściu w życie proponowanych zmian. W opinii z dnia 26 kwietnia 2012 roku Wojewoda Podkarpacki zwrócił uwagę na działania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska realizowane przez gminę zainteresowaną dokonaniem zmian w podziale terytorialnym państwa[560]. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska zaliczane są do zadań własnych gminy, określonych w art. 7 ust. 1 u.s.g. W przedstawionej opinii wojewoda stwierdził, że:

> (...) włączenie w obręb miasta (...) sołectw korzystnie wpłynie na prowadzenie racjonalnej polityki integracji systemów usług komunalnych w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków i wód opadowych. Może przyczynić się do wzrostu tempa rozbudowy i modernizacji sieci istniejących na proponowanych do przyłączenia obszarach (...). Zespolenie zarządzania w tym zakresie w jednym ośrodku z pewnością zapewni lepszą ochronę środowiska[561].

W aspekcie edukacji, również zaliczanej do zadań własnych gminy, realizowanej poprzez szkoły publiczne, wojewoda wskazał, że proponowane przez organ stanowiący zmiany granic gminy nie będą stanowiły podstaw do likwidacji placówek oświatowych, jak również nie zwiększą się koszty ich funkcjonowania[562]. Inne stanowisko zajął Wojewoda Podkarpacki, wyrażając opinię w sprawie połączenia miasta Rzeszowa z gminą Trzebownisko. Wyraził stanowisko, że: „proponowane połączenie gmin nie spowoduje istotnych zmian w realizacji zadań edukacyjnych na obszarach objętych wnioskiem. W przyszłości

[559] Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. dotycząca wniosku w sprawie zmiany w podziale terytorialnym polegającej na połączeniu miasta na prawach powiatu Rzeszów z gminą Trzebownisko, w powiecie rzeszowskim, w województwie podkarpackim, s. 3.

[560] Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 kwietnia 2012 r. dotycząca wniosku w sprawie zmiany w podziale terytorialnym polegającej na przyłączeniu do miasta na prawach powiatu Rzeszów obszarów położonych w gminach: Krasne, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko, w powiecie rzeszowskim w województwie podkarpackim, s. 10 (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[561] Tamże.

[562] Tamże, s. 11.

mogą jednak nastąpić zmiany w organizacji szkół i placówek oraz ich likwidacje"[563]. Wskazał zatem, że wejście w życie proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa nie spowodowuje bezpośrednio skutków w postaci reorganizacji systemu oświaty na terenie gminy, ale w przyszłości może powstać konieczność dokonania takich zmian.

Dokonana na potrzeby niniejszej pracy analiza opinii wydawanych przez wojewodów prowadzi do wniosku, że wojewodowie w wydawanych opiniach zajmują określone stanowiska w przedmiocie wnioskowanych zmian granic jednostek samorządu terytorialnego, pomimo występowania braków formalnych w przekazywanych wnioskach. Wojewoda Dolnośląski 22 kwietnia 2015 roku wyraził opinię negatywną z uwagi na zawarte we wniosku uchybienia „(...) w postaci nieprzeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami wsi Ruszów oraz braku oznaczenia na dołączonych do wniosku mapach, w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości, aktualnych i proponowanych zmian granic (...)", pomimo że sama idea zmiany granic została przez organ nadzoru zaaprobowana[564]. Inaczej Wojewoda Dolnośląski postąpił w 2008 roku, kiedy zwrócił wniosek Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski z uwagi na niespełnienie wymagań formalnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie trybu zmiany granic gmin[565]. Co istotne, powyższe pismo zawiera tylko lakoniczne stwierdzenie braku wypełnienia wymogów formalnych we wniosku, przy czym wojewoda nie wskazał, które z nich nie zostały wypełnione. Braki formalne zostały wyartykułowane w innym stanowisku tego organu, który w piśmie z dnia 21 kwietnia 2008 roku zwrócił wniosek wraz z załącznikami Burmistrzowi Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie z analogicznych względów[566]. Zdecydowanie mniej analityczne były opinie Wojewody

[563] Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. dotycząca wniosku w sprawie zmiany w podziale terytorialnym polegającej na połączeniu miasta na prawach powiatu Rzeszów z gminą Trzebownisko, w powiecie rzeszowskim, w województwie podkarpackim, s. 4 (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[564] Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2015 r., znak: NK-N.0110.2.2015.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Węglińcu w sprawie zmiany granic Gminy Węgliniec (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[565] Pismo Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego DOW z dnia 28 marca 2008 r., OA.I.0425-1/08 (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[566] Pismo Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego DOW z dnia 21 kwietnia 2008 r., OA.I.0425-2/08 (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Łódzkiego, ograniczającego się do zbadania legalności podjętych uchwał przez zainteresowane organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz wyników przeprowadzonych przez te jednostki konsultacji z mieszkańcami, a także analizy przesłanek dokonywania podziału terytorialnego państwa bez pogłębionej analizy[567].

W myśl § 1 ust. 3 rozporządzeń w sprawie trybu zmiany granic gmin (powiatu) wnioski organów stanowiących, przygotowane z uwzględnieniem przedstawionych powyżej wymogów formalnych, rozpatrywane są w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana. Wskazany termin 31 lipca powiązany jest z procedurą planowania budżetu państwa, związaną z reorganizacją podziału terytorialnego państwa oraz wykonywaniem zadań zleconych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie podejmuje Rada Ministrów po zebraniu całego zgromadzonego materiału, również w ramach dokonywania zmian w podziale terytorialnym na wniosek organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 141 ustawy o finansach publicznych[568] Rada Ministrów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy uchwala projekt ustawy budżetowej i przedkłada go Sejmowi. Stąd też istotne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie delimitacji gminy lub gmin do końca lipca danego roku, aby przygotować projekt ustawy budżetowej na posiedzenie Rady Ministrów w odpowiednim terminie.

Należy zauważyć, że realizacja pełnej procedury zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego co do zasady nie powoduje obligatoryjnie przeprowadzenia proponowanych zmian. Wyjątek w tym względzie stanowi art. 3c u.s.p., zgodnie z którym w przypadku uzyskania zgody na połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście lub utworzenie powiatu, w którego skład wejdzie dotychczasowe miasto na prawach powiatu, wyrażonej we wniosku lub opinii rady powiatu lub rady miasta na prawach powiatu oraz w wyniku przeprowadzonych

[567] Opinia Wojewody Łódzkiego z dnia 30 marca 2010 r., PNK-I-0422/2/2010, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Krośniewicach o zmianę granic administracyjnych miasta i gminy Krośniewice (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.); opinia Wojewody Łódzkiego z dnia 29 kwietnia 2010 r., PNK-I-0422/4/2010, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Rzgowie o zmianę granic administracyjnych miasta Rzgowa (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[568] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej u.f.p.

przez te rady konsultacji z mieszkańcami, Rada Ministrów obowiązana jest dokonać tego połączenia lub utworzenia powiatu.

Po przeprowadzeniu analizy przez właściwego wojewodę Rada Ministrów decyduje o uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu wniosku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca, podobnie jak w przypadku zmian dokonywanych z urzędu przez Radę Ministrów, nie uzależnił rozstrzygnięcia Rady Ministrów od wyników konsultacji społecznych ani opinii właściwych rad gmin, powiatów oraz ewentualnie sejmików województw.

5. Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców

Zgodnie z zawartą w preambule Konstytucji RP zasadą pomocniczości, jak również postanowieniami art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnot samorządowych mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Tym samym ustrojodawca postanowił przyznać mieszkańcom prawo do decydowania o sprawach dotyczących ich wspólnot lokalnych[569]. Niewątpliwie sprawy dotyczące zmiany podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału wpływają na kształt wspólnoty, zakres i jakość realizowanych usług publicznych. Wykreowany przez ustawodawcę system rozwiązań dotyczących zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa umożliwia dlatego podejmowanie w tym względzie działań z inicjatywy mieszkańców, a także przy uwzględnieniu stanowiska członków wspólnot samorządowych wyrażonego w drodze referendum lokalnego.

Ustawodawca w art. 4 ust. 2 u.s.g. oraz art. 3 ust. 2 u.s.p. postanowił, że zmiany w podziale terytorialnym mogą być dokonywane przez Radę Ministrów z urzędu, a także na wniosek zainteresowanych organów stanowiących gmin oraz powiatów. Prawodawca ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych

[569] E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne i wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego, t. 2: Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 87–90.

organów publicznych dokonał nowelizacji u.s.g. oraz u.s.p., dodając odpowiednio art. 41a u.s.g. i art. 42a u.s.p.[570] Zgodnie z art. 41a ust. 1 u.s.g. (art. 42a ust. 1 u.s.p.) grupa mieszkańców gminy (powiatu), posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. W art. 41a ust. 2 u.s.g. (art. 42a ust. 2 u.s.p.) ustawodawca określił minimalną liczbę mieszkańców, której przyznał inicjatywę uchwałodawczą. Liczba ta uzależniona jest od ogólnej liczby mieszkańców gminy (powiatu). Stosownie do art. 41a ust. 4 u.s.g. (art. 42a ust. 4 u.s.p.) komitet inicjatywy uchwałodawczej, który z niej skorzystał, może upoważnić określone osoby do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy nad złożonym projektem. W myśl art. 41a ust. 3 u.s.g. (art. 42a ust. 3 u.s.p.) z kolei projekt uchwały wniesiony przez mieszkańców obligatoryjnie staje się przedmiotem prac organu stanowiącego na najbliższej sesji, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia wpływu wniosku. Co więcej, ustawodawca przyznał organom stanowiącym gmin kompetencję do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, a także wymogów formalnych, jakie muszą spełniać składane projekty. Ustawodawca zatem nie zredagował przepisów regulujących w sposób kompleksowy zasad i trybu przeprowadzania postępowania uchwałodawczego na wniosek mieszkańców. Pozostawił więc swobodę w tym zakresie jednostkom samorządu terytorialnego. Konsekwentnie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 22 ust. 1 u.s.g. (art. 12 pkt 1 w zw. z art. 19 u.s.p.; art. 18 pkt 1 lit. a w zw. z art. 28 ust. 2 u.s.w.), określają organizację wewnętrzną oraz tryb pracy swoich organów w uchwalanych statutach, a zatem także szczegółowy sposób postępowania z projektami uchwał.

Upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego stanowi ich podstawę prawną, bez której lub w razie jej przekroczenia ów akt obarczony jest wadą prawną, powodującą jego nieważność. Istotną kwestię stanowi inicjatywa uchwałodawcza, czyli uprawnienie lub obowiązek, podmiotów wskazanych w przepisach prawa do przedkładania organowi stanowiącemu propozycji normatywnego uregulowania

[570] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

określonych spraw w postaci tych projektów[571]. Przeprowadzona na potrzeby niniejszej publikacji analiza 28 statutów jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego, 11 – stopnia powiatowego oraz 8 – stopnia wojewódzkiego, w których przed nowelizacją z dnia 11 stycznia 2018 roku regulowano inicjatywę uchwałodawczą w gminach, prowadzi do wniosku, że rozwiązania przyjmowane w statutach przyznające inicjatywę uchwałodawczą w sprawie aktów prawa miejscowego redagowane są w zbliżony sposób. W zdecydowanej większości analizowanych statutów inicjatywa uchwałodawcza przysługuje: organowi wykonawczemu gminy, określonej ilościowo grupie radnych, klubom radnych, komisji rady gminy, a także grupie mieszkańców[572].

[571] D. Dąbek, *Prawo...*, s. 215.

[572] Uchwała nr XXXIX/337/10 Rady Gminy Sompolno z dnia 22 października 2010 r. w sprawie statutu Gminy Sompolno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego nr 273, poz. 5413); uchwała nr XV/209/12 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Świdnica (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1843); uchwała nr XXXIX.241/2014 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Mściwojów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2599); uchwała nr 39/2011 Rady Miejskiej w Nowym Stawie z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Staw (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 70, poz. 1499); uchwała nr 127/XV/2012 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Dwór Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1509); uchwała nr XIV/92/20 Rady Gminy Marciszów z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Marciszów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1330); uchwała nr XXXVIII/248/2013 Rady Gminy Lubań z dnia 13 września 2013 r. w sprawie Statutu Gminy Lubań (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 65); uchwała nr 64/03 Rady Miejskiej w Zgorzelcu z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Zgorzelec (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2019, poz. 7687); uchwała nr XII/107/19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 24 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mińsk Mazowiecki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 12446); uchwała nr VI/55/19 Rady Miejskiej Rogoźno z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Rogoźno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2094); uchwała nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2020 r., poz. 701); uchwała nr IX/110/19 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 26 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kwidzyna (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4605); uchwała nr VII-85/2019 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Lęborka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3369); uchwała nr VII/67/2003 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bobolice (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 2680); uchwała nr XLVIII/511/2022 Rady Miejskiej Mielna z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mielno (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1071); uchwała nr XLIX/525/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Międzyzdroje (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4595); uchwała nr LX/462/2018 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 20 września 2018 r. Statut Miasta Darłowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego

W tym miejscu warto zauważyć, że część gmin przyznając inicjatywę uchwałodawczą grupie mieszkańców, wiąże ją z posiadaniem przez tych mieszkańców czynnego prawa wyborczego[573]. Co istotne, przyznane grupie mieszkańców prawo do wnoszenia

poz. 4671); uchwała nr VIII/55/2015 Rady Powiatu Łańcuckiego Statut Powiatu Łańcuckiego z dnia 23 czerwca 2015 r. Statut Powiatu Łańcuckiego (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 2280); uchwała nr XIII/108/2015 Rady Powiatu w Policach z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Polickiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5579); uchwała nr XXII/132/2016 Rady Powiatu w Łobzie z dnia 23 września 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Łobeskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4318); uchwała Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Siedleckiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5767); uchwała nr XXV/221/17 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Koszalińskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1311); uchwała Rady Powiatu w Pile z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Powiatu Pilskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7690); uchwała nr XLV/313/2018 Rady Powiatu Tureckiego Statut Powiatu Tureckiego z dnia 26 października 2018 r. Statut Powiatu Tureckiego (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 8569); uchwała nr XLI/304/2018 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie Statutu Powiatu Gliwickiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 842); uchwała nr XLIV/239/21 Rady Powiatu Obornickiego z dnia 25 listopada 2021 r. Statut Powiatu Obornickiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 9609); uchwała nr XLVI/300/2018 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Grodziskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7494); uchwała Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 23 sierpnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Podlaskiego (M.P. nr 35, poz. 535); uchwała Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Opolskiego (M.P. nr 22, poz. 453); uchwała nr XLIX/850/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 47, poz. 693); uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego nr XVI/201/2003 z dnia 23 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r., poz. 8635); uchwała nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4229); uchwała nr XIV/151/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 października 1999 r. w sprawie Statutu Województwa Lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r., poz. 5691); uchwała nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r., poz. 6085).

[573] Uchwała nr XV/209/12 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Świdnica; uchwała nr XXXVIII/248/2013 Rady Gminy Lubań z dnia 13 września 2013 r. w sprawie Statutu Gminy Lubań; uchwała nr VI/55/19 Rady Miejskiej Rogoźno z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Rogoźno; uchwała nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu; uchwała nr VII-85/2019 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Lęborka; uchwała Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bobolice; uchwała nr LII/534/2018 Rady Miejskiej Mielna z dnia 5 października

projektów uchwał do organu stanowiącego uzależnione jest od różnej liczby mieszkańców określonej gminy. W większych gminach wymagana liczba mieszkańców jest większa[574]. Można także wskazać statuty gmin, w których nie uregulowano inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców[575], a także statuty gmin, w których przyznano inicjatywę uchwałodawczą jednostkom pomocniczym gminy i ich organom[576]. Na stopniu

2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mielno; uchwała nr XLIX/525/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Międzyzdroje; uchwała nr XIII/108/2015 Rady Powiatu w Policach z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Polickiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5579).

574 W gminie Mściwojów – 30 mieszkańców (uchwała Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Mściwojów); w gminach Stare Babice i Włocławek, Mielno – 100 mieszkańców (uchwała nr XXXVIII/363/10 Rady Gminy Stare Babice z dnia 25 lutego 2010 r. Statut Gminy Stare Babice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 100, poz. 1843); uchwała nr XXI/134/2012 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1162); uchwała Nr XLVIII/511/2022 Rady Miejskiej Mielna z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mielno); w gminie Świdnica – 200 mieszkańców (uchwała nr XV/209/12 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Świdnica); podobnie w gminach: Darłowo (uchwała nr LX/462/2018 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 20 września 2018 r. Statut Miasta Darłowo), Międzyzdroje (uchwała nr XLIX/525/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Międzyzdroje), Bobolice (uchwała Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bobolice), natomiast grupie 300 osób – w gminie Lębork oraz Mieście Sopot (odpowiednio uchwała nr VII-85/2019 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Lęborka, uchwała nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu).

575 Uchwała Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Duszniki-Zdrój (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r., poz. 7689); uchwała nr XIII/47/2019 Rady Gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Gielniów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 12118); uchwała nr IX/63/19 Rady Gminy Nur z dnia 16 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nur (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11055); uchwała nr XVIII/210/2020 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Kórnik (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1442); uchwała nr V/28/03 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 stycznia 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Wijewo (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r., poz. 8777); uchwała nr VII/39/19 Rady Gminy Turek z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Turek (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2437).

576 Uchwała nr 39/2011 Rady Miejskiej w Nowym Stawie z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Staw (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 70, poz. 1499); uchwała nr XXXV/350/18 Rady Gminy Siepraw z dnia 10 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Siepraw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7103); uchwała nr LX/462/2018 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 20 września 2018 r. Statut Miasta Darłowo.

powiatu oraz województwa także można wskazać przykłady jednostek przyznających inicjatywę uchwałodawczą określonej minimalnej grupie mieszkańców[577]. Uchwała podjęta we wskazanym trybie przez organ stanowiący w sprawie wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o zmianę granic jednostki samorządu terytorialnego stanowi niewątpliwie przejaw inicjatywy obywatelskiej w opisywanej procedurze.

Ustawodawca w art. 4a ust. 4 u.s.g. postanowił, że w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, konsultacji z mieszkańcami się nie przeprowadza. Tym samym ustawodawca dopuszcza możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa również w sytuacji wszczęcia procedury przez Radę Ministrów. Z powyższą regulacją skorelowany został art. 4c ust.1 u.s.g., zgodnie z którym referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone na wniosek mieszkańców. Obydwa przepisy zostały dodane do ustawy o samorządzie gminnym ustawą nowelizującą z dnia 26 maja 2011 roku. Dodanie przepisu wprowadzającego możliwość decydowania mieszkańców o zmianie granic gminy poprzez referendum lokalne stanowiło konsekwencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 rou[578]. Trybunał wskazał, że

> sprawy zmian granic nie stanowiące zarazem zasadniczych zmian podziału terytorialnego nie należą do spraw, w których muszą wypowiadać się bezwarunkowo zawsze mieszkańcy danej wspólnoty w drodze referendum opiniodawczego, w rozumieniu art. 170 Konstytucji. Sprawy takie wymagają jednak zawsze kwalifikowanego rodzaju konsultacji, o których mowa w art. 5 EKSL. Jeśli jednak w przypadku likwidacji gmin mieszkańcy, w sposób uprawniony podejmą inicjatywę referendalną, to w świetle prawa polskiego, mają oni prawo żądać przeprowadzenia referendum, będącego stanowiskiem całej społeczności lokalnej.

[577] Uchwała nr XXV/221/17 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Koszalińskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1311); uchwała nr XLVI/300/2018 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Grodziskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7494); uchwała nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4229).

[578] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02 (Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388).

W ocenie Leona Kieresa referendum lokalne stanowi najpełniejszą formę konsultacji społecznych[579].

W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmian podziału terytorialnego państwa konsultacji z mieszkańcami już się nie przeprowadza. Anna Feja-Paszkiewicz stwierdziła, że referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic stanowi wyróżniony przez prawodawcę rodzaj referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego. Autorka wskazała, że specyfika tego referendum polega na tym, że jest ono przeprowadzane na zasadach i w trybie określonym w ustawie o referendum lokalnym, ale z modyfikacjami przewidzianymi w ustawie o samorządzie gminnym odnoszącymi się wprost do referendum, a także procedury dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa[580].

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w art. 170 gwarantuje, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Ustrojodawca w art. 170 zd. 2 Konstytucji RP zastosował odesłanie do ustawy, która powinna kompleksowo regulować zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego. Aktualnie takim aktem prawnym jest ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Do dnia wejścia w życie ww. ustawy wskazany powyżej zakres spraw regulowała ustawa z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym[581], a także w pewnym zakresie postanowienia art. 13 u.s.g. Wskazany przepis u.s.g. regulował tryb przeprowadzania referendum lokalnego i zasady ustalania jego ważności, a także zawierał regulacje odnoszące się do odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Na podstawie przepisów

---

[579] L. Kieres, *Analiza zgodności...*, s. 50; Zob. także B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 74; J. Mordwiłko, *Referendum gminne w świetle prawa i praktyki*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny: zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 176; M. Sidor, *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, w: A. Popławska, S. Michałowski (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004, s. 186–187.

[580] A. Feja-Paszkiewicz, *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy*, w: B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak red., *Aktualne problemy referendum*, Warszawa 2016, s. 318.

[581] Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. z 1996 r., nr 84, poz. 386).

przejściowych ustawy o referendum lokalnym powyższa jednostka redakcyjna została uchylona[582].

W art. 2 u.r.l. ustawodawca określił cel, jakiemu ma służyć referendum lokalne. W referendum tym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają swoją wolę. Prawodawca w drodze art. 2 ust. 1 pkt 1–3 u.r.l. określił zakres przedmiotowy referendum lokalnego, wskazując, że referendum znajduje zastosowanie w sprawach: odwołania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, określenia sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Jednocześnie ustawodawca posługując się zwrotami niedookreślonymi, wskazał, że referendum może zostać przeprowadzone w innych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Ponadto zgodnie z ust. 2 referendum może zostać przeprowadzone w sprawie odwołania wójta, względnie burmistrza, prezydenta miasta, samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Mając na uwadze ustawowy katalog przedmiotowy referendum lokalnego, w literaturze wskazano, że treść obowiązujących przepisów może prowadzić do wniosku, że mieszkańcy wspólnoty samorządowej w ramach instytucji referendum są uprawnieni do zastępowania organów jednostek samorządu terytorialnego w każdej sprawie mieszczącej się w granicach ich zadań i obowiązków[583]. Aktualne brzmienie przepisów u.r.l. wskazuje, że ustawodawca nie zredagował precyzyjnego katalogu spraw, które mogą zostać poddane ocenie mieszkańców w ramach instytucji referendum lokalnego[584]. W ocenie Anny Wierzbicy ustawodawcze *ratio legis* skłania do interpretacji szerokiego katalogu spraw mogących stanowić przedmiot referendum mieszkańców[585]. Przykładem referendum lokalnego, które wpisuje się w zakres przedmiotowy określony w art. 2

[582] Art. 75 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985 ze zm.).

[583] A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 81.

[584] M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 187.

[585] A. Wierzbica, *Referendum...*, s. 89.

ust. 1 pkt 3 u.r.l., jest referendum w sprawie zmiany granic, utworzenia, połączenia, podziału albo zniesienia jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do postanowień art. 2 ust. 3 u.r.l. referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. W praktyce w przypadku gdy przedmiotem referendum lokalnego jest zmiana podziału terytorialnego państwa oraz podczas przeprowadzanych konsultacji z mieszkańcami, pytanie referendalne/konsultacyjne w zdecydowanej większości zawiera frazę „Czy jesteś za" lub „Czy Pan/Pani jest za" lub „Czy jest Pan/Pani za"[586].

[586] Tak uchwała nr L/529/10 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 15 września 2010 r. w sprawie zmiany granic gminy Łask (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego nr 311, poz. 2615); uchwała nr 239/XXVI/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Jarosław (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1037); uchwała nr 238/XXVI/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Jarosław (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1036); uchwała nr XVII/126/2012 Rady Gminy Wiązownica z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Wiązownica (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 850); uchwała nr XXV/176/2012 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Łojdy Gminy Bartoszyce w sprawie zmiany granic Gminy Bartoszyce (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3344); uchwała nr III/12/10 Rady Gminy Moszczenica z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic gminy Moszczenica i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2011 r., nr 197, poz. 1593); uchwała nr XLVI/335/10 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic Gminy Białobrzegi i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 208, poz. 6612); uchwała nr XVIII/135/13 Rady Gminy Czarnia z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Bandysie w przedmiocie zmiany granic Gminy Czarnia (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8025); uchwała nr XIX/125/12 Rady Gminy Łużna z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami dotyczących zmiany granic Gminy Łużna (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 494); uchwała nr XVII/107/2012 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Bartoszyce w sprawie zmiany granic Gminy Bartoszyce (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 457); uchwała nr XLVII/438/2009 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Miłocin w przedmiocie zmiany granic Gminy Głogów Małopolski (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2010 r., nr 7, poz. 151); uchwała nr XVII/122/2012 Rady Gminy Świlcza z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie zmiany granic Gminy Świlcza (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 242); uchwała nr VI/32/11 Rady Gminy w Promnie z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w sprawie zmian granic Gminy Promna (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 53, poz. 1736); uchwała Rady Gminy

Jednym z istotniejszych warunków przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany podziału terytorialnego państwa na wniosek uprawnionych mieszkańców jest prawidłowo sformułowane pytanie referendalne. Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r., stwierdzając, że

> Warunkiem przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddawanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Wniosek o przeprowadzenie referendum powinien wyrażać wolę mieszkańców, uzewnętrznioną wcześniej formalnie na kartach z podpisami będącymi wyrazem poparcia dla takiej inicjatywy. Sprawa proponowana do rozstrzygnięcia w drodze referendum, określona we wniosku o przeprowadzenie referendum za pomocą pytań powinna być tożsama ze sprawą, którą wcześniej przedstawiono mieszkańcom na kartach zabiegając o ich poparcie[587].

W ocenie Andrzeja Szewca pytania referendalne nie mogą być zbyt drobiazgowe, ponieważ ich zrozumienie przez mieszkańców może okazać się nieprawidłowe, co w konsekwencji może spowodować zniekształcenie wyników referendum[588].

W myśl art. 4c ust. 2 u.s.g. oraz art. 11 ust. 1a u.r.l. z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie delimitacji gminy może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Analiza wskazanych przepisów pozwala stwierdzić zatem, że inicjatywa referendalna ma charakter oddolny, albowiem pochodzi od grupy mieszkańców danej społeczności lokalnej. Artykuł 11 ust. 1a u.r.l. i art. 4c u.s.g. dodany został ustawą nowelizującą z dnia 26 maja 2011 roku. We wcześniejszym okresie obowiązywało rozwiązanie przyjęte w art. 11 ust. 1 u.r.l.

Obecnie stosownie do postanowień art. 11 u.r.l. z inicjatywą przeprowadzenia referendum może wystąpić:

1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu

---

Radziejowice z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Radziejowice w sprawie zmiany granic Gminy Radziejowice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 1217).

[587] Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2014 r., II OSK 825/14, Legalis nr 1043075.

[588] A. Szewc, *Komentarz do art. 4c*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 92.

do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy;
2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego;
3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przedstawiając warunki przeprowadzenia referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia gmin albo ustalenia ich granic, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 roku stwierdził, że

> jeżeli wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum obejmował przedmiot zgodny z art. 4c ust. 1 u.s.g. (....), nie zachodziły przesłanki negatywne określone w ust. 3 tego przepisu, wniosek ten spełniał wymogi proceduralne ustawy oraz nie prowadził do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, rada gminy miała obowiązek podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum[589].

W literaturze przedmiotu wskazano, że rada gminy nie jest właściwa do oceny zasadności i celowości złożonego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego[590].

Referendum powinny poprzedzać czynności inicjatora lub grupy inicjatorów określone przez ustawodawcę w ustawie o referendum lokalnym. Ustawodawca w art. 12 ust. 1 u.r.l. nałożył na inicjatora obowiązek poinformowania zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia gminy albo ustalenia jej granic wójta, o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że do zadań inicjatora referendum należy: zdefiniowanie sprawy poddanej pod referendum oraz sformułowanie pytań referendalnych, poinformowanie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której ma zostać przeprowadzone referendum, o jego przedmiocie, pytaniach albo wariantach zaproponowanych do wyboru, zebranie podpisów mieszkańców popierających wniosek, sformułowanie

---

589 Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1371/13, Legalis nr 737856.

590 A. Feja-Paszkiewicz, *Referendum lokalne w sprawie zmiany granic gminy – uwagi na tle poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 15 marca 2019 roku*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak, *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku. T. 3*, Toruń 2021, s. 838.

wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum oraz udzielanie wyjaśnień i przedstawianie dowodów w postępowaniu sprawdzającym zgodność wniosku mieszkańców z przepisami prawa, a także podejmowanie działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości[591]. W art. 12 ust. 2 u.r.l. w formie katalogu zamkniętego określono zakres informacji, które inicjator obowiązany jest przedłożyć wójtowi przed złożeniem wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego. Do tych informacji zaliczają się:

1) w przypadku gdy inicjatorem referendum jest grupa obywateli – nazwiska, imiona, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL wszystkich członków grupy oraz wskazanie osoby będącej jej pełnomocnikiem;
2) jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna – nazwa inicjatora, adres siedziby oraz nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL osoby będącej jej pełnomocnikiem, przy czym do powiadomienia dołącza się poświadczony odpis z ewidencji partii politycznych lub odpis z rejestru organizacji wraz z jej statutem;
3) określenie sprawy, w której ma zostać przeprowadzone referendum.

Tym samym już na etapie powiadomienia wójta o zamiarze przeprowadzenia referendum niezbędne jest określenie sprawy, która zostanie poddana pod głosowanie mieszkańców[592]. Osoby inicjujące postępowanie w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego obowiązane są wyznaczyć pełnomocnika do reprezentowania grupy inicjującej. Pełnomocnikiem inicjatora może być jedynie osoba, której przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego (tzn. tej, na obszarze której ma być przeprowadzone referendum lokalne). W przypadku referendum w sprawie zmian podziału terytorialnego państwa, zgodnie z art. 11 ust. 1a u.r.l., wnioskodawcą może być jedynie grupa 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Tym samym dane dotyczące partii politycznej lub organizacji społecznej nie znajdą zastosowania. Przedmiotem referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy będzie konkretna sprawa związana z podziałem terytorialnym państwa. Takie też powinno być określenie sprawy, która stanowić ma przedmiot referendum lokalnego. Ustawodawca w art. 12 ust. 3 u.r.l. nałożył również na wójta obowiązki w zakresie potwierdzenia

[591] E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002, s. 178.
[592] A. Wierzbica, *Referendum...*, s. 104.

wpływu powyższego powiadomienia o zamiarze zainicjowania postępowania w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego.

Stosownie do art. 4 pkt 1 u.r.l. referendum gminne przeprowadza się na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Inicjator w formie pisemnej zwraca się do wójta o wskazanie liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania na obszarze gminy. Organ wykonawczy obowiązany jest udzielić wnioskowanej informacji w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Zgodnie z art. 3 u.r.l. w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Stosownie zaś do art. 10 § 1 pkt 3 k.w. czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy posiada obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Istotnym zatem czynnikiem warunkującym udział mieszkańca w referendum jest wiek – ukończony 18. rok życia oraz stałe zamieszkiwanie na terytorium gminy, której referendum dotyczy. Kwestia udziału w referendum osób przebywających w zakładach karnych, aresztach śledczych oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie została uregulowana. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że osoby osadzone w areszcie śledczym oraz zakładzie karnym, położonym w miejscowości innej niż miejscowość, w której osadzony zamieszkuje, nie mogą brać udziału w referendum, ponieważ na terenie miejscowości, w której znajduje się zakład karny lub areszt śledczy, nie znajduje się jego centrum życiowe. Inaczej w przypadku osób przebywających w ośrodkach opiekuńczo-wychowawczych, które ze względu na stan zdrowia przeważnie pozostają w takich placówkach do końca życia. Miejscowość, na terenie której znajduje się dom pomocy społecznej lub inny ośrodek podobnego rodzaju, staje się głównym ośrodkiem spraw majątkowych i niemajątkowych pensjonariusza, który może brać udział w referendum lokalnym przeprowadzanym na terenie danej miejscowości[593].

Zebranie podpisów osób wyrażających poparcie przedmiotowego wniosku następuje w terminie 60 dni od dnia potwierdzonego na piśmie powiadomienia wójta o zamiarze złożenia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum. Z uwagi na

[593] A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 3*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX el.

brzmienie przepisów ustawy oraz weryfikację treści wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego przyjmuje się, że ww. termin ma charakter zawity[594]. W literaturze przedmiotu podnosi się, że

> Bez pisemnego przyjęcia powiadomienie jest bowiem nieskuteczne, zaś do czasu jego przyjęcia inicjator nie może być pewien, czy organ wyda pisemne potwierdzenie przyjęcia, tak więc powinien wstrzymać się ze zbieraniem podpisów. Argumenty te przemawiają za liczeniem terminu 60-dniowego od dnia potwierdzenia przyjęcia powiadomienia[595].

Inicjatorzy zatem obowiązani są zebrać pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaganą liczbę podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum. Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.r.l. podpisy zbiera się na kartach, z których każda zawiera informację o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że poparcia nie można wycofać.

Odnośnie do określenia przedmiotu referendum na karcie poparcia wniosku o jego przeprowadzenie w judykaturze prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym przedmiot ten winien zostać określony przez samo pytanie referendalne poddane pod głosowanie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 roku stwierdził, że wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego powinien zawierać pytania referendalne odpowiadające istocie sprawy, co do której wypowiedzieli się mieszkańcy gminy, udzielając poparcia inicjatywie jej rozstrzygnięcia w drodze referendum[596]. Odmienne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 września 2010 roku, w którym wskazał, że informacja zawarta na karcie nie musi być tożsama z pytaniem referendalnym w sensie gramatycznym, jednak musi oddawać w pełni przedmiot referendum określony przez inicjatora[597]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził natomiast, że

---

[594] A. Wierzbica, *Referendum*..., s. 105.

[595] A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 14*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum*..., LEX el.

[596] Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 1999 r., II SA 1101/99, LEX nr 38471. Por. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2014 r., II OSK 825/14, LEX nr 1496217; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2012 r., II SA/Bk 360/12, LEX nr 1253595; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Bk 1060/13, LEX nr 1530964; wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 lipca 2014 r., III SA/Łd 553/14, LEX nr 1585336.

[597] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 września 2010 r., II SA/Po 421/10, LEX nr 754410.

> skoro ustawodawca wyraźnie odróżnia pojęcie sprawy, w której ma być przeprowadzone referendum rezerwując to określenie tylko do początkowego etapu zainicjowania postępowania, a następnie konsekwentnie posługuje się terminem „przedmiot referendum", to oznacza, że tym dwóm różnym sformułowaniom zamierzano nadać odmienne znaczenie. Ponadto należy zauważyć, że w istocie to mieszkańcy podpisując karty poparcia jednocześnie wnioskują o przeprowadzenie referendum w konkretnej sprawie. Nie można więc uznać za zgodną z prawem sytuację, w której mieszkańcy składają podpisy na kartach zawierających ogólnie określoną sprawę, a następnie sam inicjator referendum precyzuje tę sprawę ustalając konkretne pytanie. Byłaby to sytuacja, w której co innego mieszkańcy podpisują na kartach poparcia, a co innego byłoby przedmiotem referendum. (...) Karty poparcia mieszkańców stanowią wniosek tychże mieszkańców i w związku z tym 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 niedopuszczalna jest sytuacja, w której inicjator referendum 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[598].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku opowiedział się za tożsamością pytania lub pytań albo wariantów znajdujących się na karcie poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum z pytaniami, które będą objęte ostatecznym głosowaniem[599]. Zdaniem sądu „przyjęcie za dopuszczalną sytuację, 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 (...) sprzeczne z ustawą o referendum"[600]. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając „Sprawa proponowana do rozstrzygnięcia w drodze referendum, określona we wniosku o przeprowadzenie referendum za pomocą pytań, powinna być tożsama ze sprawą, którą wcześniej przedstawiono mieszkańcom na kartach, zabiegając o ich poparcie"[601]. W ocenie Anny Feji-Paszkiewicz treść art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 u.r.l. przemawiają za ujęciem pytania referendalnego na karcie wyrażającej poparcie dla wniosku o przeprowadzenie referendum

[598] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lutego 2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666.
[599] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2012 r., III SA/Bk 360/12, LEX nr 1253595.
[600] Tamże.
[601] Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2014 r., II OSK 825/14, LEX nr 1496217.

lokalnego[602]. Jej zdaniem taka metoda przedstawienia przedmiotu referendum jest najwłaściwsza, jednak zastosowanie innej formy nie przesądza o naruszeniu przesłanek natury formalnej procedury inicjatywy referendalnej[603]. W ocenie Magdaleny Nowińskiej podanie informacji o planowanym przedmiocie referendum powinno wskazywać wprost pytania, które stanowić będą przedmiot referendum[604].

Zbieranie podpisów następuje w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia. Z treści art. 16 ust. 6 u.r.l. wynika, że inicjator może złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum jeszcze przed zebraniem stosownych podpisów. Istotnym jest, aby podpisy zostały zebrane w wyznaczonym terminie. Wyklucza się możliwość usunięcia uchybień wniosku polegającą na niezebraniu w wymaganym terminie wystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów mieszkańców popierających wniosek o przeprowadzenie referendum[605].

Należy również wskazać, że ustawodawca nałożył dodatkowo na inicjatora obowiązki o charakterze informacyjnym. W myśl art. 13 ust. 1 u.r.l. podmiot inicjujący postępowanie w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego obowiązany jest podać do publicznej wiadomości przedmiot referendum, o którego przeprowadzenie zamierza wnioskować. Powyższa informacja powinna zostać przedstawiona w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Sama informacja powinna zawierać natomiast pytanie lub pytania referendalne albo proponowane do przyjęcia warianty[606]. Kwestię natury technicznej dotyczącą zakresu przekazania informacji oraz jej udokumentowania analizował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku i wskazał, że podanie przedmiotu referendum do publicznej wiadomości należy do obowiązków inicjatora referendum, czego dokonuje na własny koszt. Sąd stwierdził, że

> przedłożone do akt sądowych przez przedstawiciela inicjatorów referendum informacje i artykuły prasowe oraz internetowe nie stanowią (...) ogłoszenia o przedmiocie referendum dokonanego w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Dokumentują co prawda przebieg procesu zbierania podpisów pod

[602] A. Feja-Paszkiewicz, *Przesłanki...*, s. 323.
[603] Tamże.
[604] M. Nowińska, *Udział...*, s. 207.
[605] A. Feja-Paszkiewicz, *Przesłanki...*, s. 320.
[606] Tak wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lutego 2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Bk 1060/13, LEX nr 1530964.

> wnioskiem referendalnym, zaangażowanie różnych podmiotów w ten proces, nastawienie lokalnych władz oraz działaczy politycznych do zagadnienia, jak też podają treść pytania referendalnego, jednakże nie stanowią wymaganego w art. 13 ust. 1 u.r.l. ogłoszenia. Czym innym jest bowiem ogłoszenie, które powinno mieć formę skonkretyzowanej, jednoznacznej, sformalizowanej informacji zawierającej treść pytania referendalnego, a czym innym są prasowe i internetowe publikacje umożliwiające społeczeństwu zapoznanie się z przedmiotem poddanym pod referendum, identyfikację zagadnienia i wyrobienie własnego stanowiska w sprawie[607].

W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie wskazuje się, że kluczową rolę w przypadku referendum lokalnego odgrywają pytania referendalne[608].

W świetle postanowień art. 4c ust. 3 u.s.g. referendum w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa nie przeprowadza się w sytuacji, gdy na skutek podziału lub przyjęcia proponowanych zmian granic gminy 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 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego albo 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 o utworzeniu, połączeniu, podziale, zniesieniu lub zmianie granic gmin. Ustawodawca zatem zastosował przesłankę analogiczną do zredagowanej w art. 4d u.s.g., która reguluje obowiązek odstąpienia od wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia albo ustalenia nowych granic gmin. W przypadku inicjowania procedury zmian w podziale terytorialnym przez mieszkańców, którzy są zainteresowani przeprowadzeniem referendum lokalnego, zredagowanie niniejszej przesłanki, nakazującej odstąpienie od przeprowadzenia referendum, jest uzasadnione z uwagi na koszty całego

---

[607] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Bk 1060/13, LEX nr 1530964.

[608] Naczelny Sąd Administracyjny zajmuje stanowisko, że „warunkiem przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddawanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Zob. np. wyroki NSA: z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13, LEX nr 1452864; z dnia 17 czerwca 2014 r., II OSK 825/1, LEX nr 1496217.

przedsięwzięcia. Nieracjonalne z punktu widzenia ekonomicznego i aksjologicznego byłoby przeprowadzanie referendum w sytuacji ziszczenia przesłanek określonych przez ustawodawcę w art. 4d u.s.g. Ustawodawca w art. 4c ust. 4 u.s.g. wskazał, że analizy dokonuje właściwy miejscowo wojewoda. Nie określił jednak, kiedy oraz w jakim terminie stosowną analizę wojewoda ma przeprowadzić. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie wskazuje się, że analiza powinna zostać przeprowadzona w terminie 14 dni po przedłożeniu wójtowi wniosku o przeprowadzenie referendum[609]. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższe wynika zarówno z art. 89 ust. 1 u.s.g., jak i 18 u.r.l. Termin 14 dni na zajęcie stanowiska przez wojewodę wynika z pierwszego ze wskazanych przepisów, stanowiącego, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Stosownie natomiast do art. 18 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku do wójta[610]. Kwestią, która nie została przez ustawodawcę w sposób jednoznaczny rozstrzygnięta, jest określenie organu, który występuje do wojewody o przeprowadzenie analizy określonej w art. 4c ust. 3 u.s.g. Rozważenia wymaga, czy organem właściwym jest wójt, który w myśl art. 31 u.s.g. kieruje sprawami bieżącymi gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, czy też przewodniczący rady gminy jako przedstawiciel organu stanowiącego bezpośrednio zainteresowanego wynikiem analizy. Należy uznać, że zarówno pierwsze, jak i drugie rozwiązanie może zasługiwać na uwzględnienie. W przypadku wójta można rozważyć również, czy występuje on do wojewody samodzielnie, czy na podstawie uchwały organu stanowiącego zobowiązującej organ wykonawczy gminy do złożenia stosownego wniosku do wojewody o przeprowadzenie przedmiotowej analizy. Pierwsze rozwiązanie, z uwagi na ustawowo określoną kompetencję do reprezentowania gminy, należy uznać za bliższe *ratio legis* wskazanego przepisu. Zadaniem wójta jest przeprowadzenie referendum z inicjatywy mieszkańców. Organ wykonawczy pozostaje

[609] A. Feja-Paszkiewicz, *Przesłanki...*, s. 331 oraz NSA w wyroku z dnia 27 czerwca 2012 r., II OSK 943/12, LEX nr 1217453.

[610] Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II OSK 943/12, LEX nr 1217453.

zatem zaangażowany w procedurę dokonywania zmian w podziale terytorialnym już od zainicjowania postępowania zmierzającego do ich realizacji. Powyższe stanowi kwestię problematyczną dla wojewodów uczestniczących w procedurze rozpatrywania wniosków organów stanowiących w przedmiocie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda Dolnośląski w opinii z dnia 23 kwietnia 2019 roku odnosząc się do wniosku Prezydenta Miasta Lubina w sprawie zmian granic miasta wskazał, że wniosek złożony został przez podmiot nieuprawniony. W ocenie wojewody jedynym organem uprawnionym do złożenia wniosku o zmianę granic gminy jest rada gminy[611]. Wojewoda Dolnośląski w opinii z dnia 27 kwietnia 2012 roku w sprawie wniosku złożonego przez Burmistrza Miasta Głogowa nie wniósł z kolei zastrzeżeń[612]. Warto również zwrócić uwagę na występującą w praktyce formę złożenia wniosku przez organ wykonawczy działający z upoważnienia organu stanowiącego gminy[613].

W terminie 60 dni od dnia powiadomienia wójta o zamiarze złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum inicjator lub jego pełnomocnik przekazuje wójtowi wniosek o jego zorganizowanie. Organ wykonawczy gminy, stosownie do postanowień art. 15 ust. 1 u.r.l., pisemnie potwierdza wpływ wniosku. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.r.l. inicjator powinien do wniosku dołączyć pytanie lub pytania referendalne albo zaproponowane do wyboru warianty, które stanowić będą przedmiot rozważań uczestników referendum. W przypadku referendum przeprowadzanego w sprawie zmian podziału terytorialnego państwa pytanie zawarte we wniosku o przeprowadzenie referendum powinno szczegółowo określać proponowane zmiany (art. 4c us. 5 u.s.g.). Powyższa redakcja przepisu nie wskazuje jednoznacznie sposobu szczegółowego przedstawienia zmian w podziale terytorialnym. Przyjąć jednak należy, że granice wytycza się na podstawie map geodezyjnych, a zatem na podstawie granic poszczególnych nieruchomości gruntowych i ich numerów ewidencyjnych. Tym samym zmiana podziału terytorialnego państwa powinna być dokonywana przy zastosowaniu oznaczeń działek ewidencyjnych w taki sposób, aby osoby biorące udział w referendum nie miały

[611] Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 kwietnia 2019 r., NK-N.0110.3.2019.RB (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[612] Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 kwietnia 2012 r., NK-N.1.0110.2.2012.RB (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

[613] Tak w Opinii Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 maja 2012 r., NK-N.1.0110.1.2012.RB. (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

wątpliwości, nad czym głosują. Anna Feja-Paszkiewicz wskazała, że zastosowany zwrot „proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa" należy interpretować rozszerzająco. Wniosek powinien wskazywać proponowane zmiany granic jednostki w sposób szczegółowy, precyzyjny i niebudzący wątpliwości, odnoszący się do terytorium stanowiącego przedmiot referendum, określenie jednostki samorządu terytorialnego, której zmiany dotyczą, a także ich charakter[614]. Zauważyła również, że „przesłanka szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa nie jest zachowana w sytuacji, gdy w pytaniu referendalnym wybiórczo wymieniono nazwy miejscowości, których przynależność planuje się zmienić"[615].

Organem sprawdzającym wniosek o przeprowadzenie referendum pod względem formalnym jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 16 ust. 1 u.r.l. wniosek przedłożony przez inicjatora lub jego pełnomocnika wójt obowiązany jest niezwłocznie przekazać organowi stanowiącemu. Po otrzymaniu wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego organ powołuje ze swojego składu komisję, której zadaniem będzie sprawdzenie, czy wniosek spełnia wymogi formalne określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Anna Rakowska-Trela stwierdziła, że w jej ocenie „należy sugerować, by – w razie istnienia kilku klubów radnych – zasiadali w niej przedstawiciele wszystkich klubów i by byli to radni mający odpowiednie przygotowanie, pozwalające im na formalnoprawną ocenę wniosku"[616]. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy powołuje ze swojego składu stałe i doraźne komisje do określonych zadań. Komisja powołana do oceny wniosku o przeprowadzenie referendum stanowi przykład komisji doraźnej. Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.s.g. komisja obowiązana jest przedstawić radzie gminy sprawozdanie z działalności polegającej na kontroli wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmian w podziale terytorialnym. W sprawozdaniu komisja powinna przedstawić podjęte czynności oraz swoją opinię dotyczącą przedmiotowego wniosku. W toku dokonywania przez komisję weryfikacji wniosku zapewniony udział ma inicjator referendum lub jego pełnomocnik, który może składać wyjaśnienia i przedstawiać dowody na ich poparcie. W przypadku gdy komisja stwierdzi występowanie braków

[614] A. Feja-Paszkiewicz, *Przesłanki...*, s. 325.
[615] Tamże, s. 326.
[616] A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 16*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum...*, LEX el.

formalnych we wniosku, zwraca inicjatorowi wniosek i wyznacza 14-dniowy termin do usunięcia nieprawidłowości. Stosownie do postanowień art. 16 ust. 6 u.r.l. po upływie 60-dniowego terminu na zebranie niezbędnych do rozpoznania wniosku podpisów mieszkańców gminy nie wzywa się inicjatora do jego uzupełnienia. Jeżeli komisja stwierdzi występowania uchybień, których nie będzie można usunąć, wniosek zostaje przekazany inicjatorowi wraz z jej opinią (art. 16 ust. 5 u.r.l.). Taka procedura powinna zostać zastosowana w przypadku stwierdzenia nieprzedłożenia wymaganej liczby podpisów mieszkańców gminy popierających wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmian podziału terytorialnego.

Ustawodawca w u.r.l. nie wskazał, jakie dalsze działanie podejmuje komisja w przypadku, gdy wniosek spełnia ustawowe wymagania i może zostać procedowany przez radę gminy. Pomimo że ustawodawca nie określił terminu, w którym komisja obowiązana jest przedstawić swoje stanowisko, należy wskazać, że zgodnie z art. 18 u.r.l. organ stanowiący obowiązany jest podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców w terminie 30 dni od dnia przekazania wniosku wójtowi gminy[617]. Powyższy termin jest zatem stosunkowo krótki, biorąc pod uwagę cały tryb procedowania wniosku, począwszy od przekazania wniosku radzie gminy, powołania komisji, składania ewentualnych wyjaśnień, uzupełnień przez inicjatora, aż do zwołania sesji rady i podjęcia stosownej uchwały.

W razie podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie odrzucenia wniosku inicjatora w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego na uchwałę rady gminy przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Sąd administracyjny rozpatruje wniesioną skargę w ciągu 14 dni od dnia jej wniesienia. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 3 u.r.l. w przypadku wydania przez sąd wyroku korzystnego dla inicjatora, tj. uchylającego uchwałę w sprawie odrzucenia wniosku, wyrok zastępuje uchwałę rady w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Konsekwencję tego rozwiązania stanowi art. 20 ust. 4 u.r.l., zgodnie z którym na podstawie wydanego wyroku komisarz wyborczy

[617] A. Rakowska-Trela w komentarzu do art. 18 u.r.l. wskazała, że organ stanowiący gminy nie ma swobody co do treści podjętej uchwały. „Uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców może podjąć jedynie wtedy, gdy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum nie odpowiadałby przepisom ustawy lub jeśli prowadziłby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem". A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 18*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum...*, LEX el.

wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lokalnego. Barbara Adamiak w glosie do postanowienia NSA z dnia 29 czerwca 1993 roku wskazała, że w przypadku odrzucenia przez radę gminy albo komisarza wyborczego wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum przedmiotem postępowania przed sądem jest uchwała rady lub postanowienie komisarza, a nie sam wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego[618]. Autorka podniosła, że ww. organy badając wniosek inicjatora o przeprowadzenie referendum lokalnego, mają dokonać jego analizy pod kątem zgodności z przepisami prawa. Wobec powyższego w przypadku złożenia przez inicjatora wniosku skargi na rozstrzygnięcie rady gminy lub komisarza wyborczego sąd ocenia zgodność z prawem uchwały rady gminy lub postanowienia wojewódzkiego komisarza wyborczego[619].

Stosownie do postanowień art. 21 u.r.l. referendum lokalne inicjowane przez mieszkańców przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50. dniu od dnia opublikowania uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego w sprawie uchylenia uchwały rady gminy w sprawie odrzucenia wniosku inicjatora o przeprowadzenie referendum lokalnego. W przypadku przeprowadzania referendum lokalnego na skutek zaskarżenia uchwały organu stanowiącego lub bezczynności rady gminy termin 50 dni liczony jest od dnia uprawomocnienia wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę, a nie od postanowienia komisarza wyborczego wydanego na podstawie tego wyroku[620].

Z dniem podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego albo wydania przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum rozpoczyna się etap kampanii referendalnej. Kończy się ona na 24 godziny przed dniem głosowania. Ustawodawca wskazał cele, jakim służyć ma kampania referendalna. Stosownie do art. 28 ust. 1 u.r.l. kampania służy wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz

[618] B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z 29.06.1993, SA/Wr 935/93*, OSP 1995, nr 10, s. 486.
[619] Tamże.
[620] A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 21*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum...*, LEX el.

partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum. Ustawodawca zakazuje prowadzenia kampanii referendalnej na terenie:

1) urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów,
2) zakładów pracy, w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie,
3) jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek policyjnych (art. 29 ust. 2 u.r.l.).

Ponadto stosownie do postanowień z art. 31 u.r.l. podczas kampanii referendalnej zabrania się organizowania loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość drobnych przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych i promocyjnych. Co więcej, w okresie od zakończenia kampanii referendalnej do zakończenia głosowania zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek oraz prowadzenie w inny sposób agitacji w związku z referendum. Obowiązuje cisza wyborcza, zgodnie z art. 32 u.r.l., na 24 godziny przed dniem referendum aż do zakończenia głosowania. W tym czasie zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum, wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania.

Referendum lokalne przeprowadzają powołane do tego terytorialne i obwodowe komisje do spraw referendum. W zależności od zasięgu referendum lokalnego powołuje się komisje o charakterze gminnym, powiatowym lub wojewódzkim. Zgodnie z art. 49 ust. 2 pkt u.r.l. terytorialną komisję do spraw referendum powołuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Powołanie terytorialnej komisji następuje najpóźniej na 25 dni przed referendum. W skład terytorialnej komisji wchodzi od 6 do 16 członków. Ustawodawca nie określił katalogu podmiotów uprawnionych do zasiadania w komisji ani kwalifikacji, jakimi powinni się legitymować członkowie komisji. Na pierwszym posiedzeniu członkowie komisji wybierają spośród swojego składu przewodniczącego komisji i jego zastępcę. Powołanie obwodowej komisji referendalnej następuje natomiast w terminie najpóźniej 21 dni

przed wyznaczonym dniem referendum lokalnego. Terytorialne komisje do spraw referendum obowiązane są powołać obwodowe komisje wyborcze, w skład których wchodzi od 6 do 10 osób. Biorąc pod uwagę ramy czasowe wyznaczone na ich powołanie, w przypadku powołania komisji terytorialnej w ostatnim możliwym terminie może okazać się, że komisja ta będzie miała 4 dni na powołanie komisji obwodowej. Zgodnie z art. 50 ust. 3 u.r.l. składy komisji podawane są do publicznej wiadomości. W przypadku referendum gminnego publikacja nastąpi w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

Ustawodawca w art. 55 ust. 1 u.r.l. postanowił, że referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców. Stosownie zaś do treści art. 55 ust. 2 u.r.l. referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Według językowych reguł wykładni wyrażenie „ważny" oznacza 'obowiązujący wobec prawa, prawomocny'[621]. W ocenie Anny Rakowskiej-Treli

> Przez wzięcie udziału w referendum należy rozumieć udanie się przez mieszkańca uprawnionego do głosowania do lokalu obwodowej komisji i oddanie głosu (...). Należy uznać, że „wzięcie udziału" w głosowaniu oznacza wrzucenie karty do głosowania do urny, a nie jedynie złożenie podpisu w spisie wyborców i odebranie karty[622].

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, że ważność referendum determinuje ocenę jego wyniku. W przypadku zbyt niskiej frekwencji w referendum lokalnym choć zostały określone wyniki, to nie będą one wywierały skutków prawnych. W celu umożliwienia zaklasyfikowania oddanych głosów do kategorii ważnych i nieważnych ustawodawca w art. 57 ust. 1 i 2 u.r.l. określił desygnat nazwy „głos nieważny". Głos jest nieważny, jeżeli na karcie do głosowania, w odniesieniu do poszczególnego pytania lub wariantu, nie zaznaczono żadnej odpowiedzi lub nie dokonano wyboru żadnego wariantu, a także w odniesieniu do poszczególnego pytania lub wariantu, jeżeli na

[621] E. Sobol, *Podręczny...*, s. 1103.

[622] A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 55*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum...*, LEX el.; A. Wierzbica, *Referendum...*, s. 135.

karcie do głosowania zaznaczono więcej niż jedną odpowiedź na dane pytanie lub dokonano wyboru więcej niż jednego wariantu.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.r.l. po zakończeniu głosowania obwodowa komisja sporządza w trzech egzemplarzach protokół wyników głosowania w obwodzie, zawierający liczbę:

1) osób uprawnionych do głosowania,
2) osób, którym wydano karty do głosowania,
3) kart wyjętych z urny,
4) kart nieważnych,
5) kart ważnych, czyli liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu,
6) głosów nieważnych,
7) głosów ważnych,
8) głosów ważnych oddanych na poszczególne odpowiedzi na postawione pytanie lub za wyborem określonego wariantu.

Po otrzymaniu przez terytorialną komisję do spraw referendum wszystkich protokołów zebranych od obwodowych komisji komisja terytorialna sporządza w czterech egzemplarzach protokół wyniku referendum. Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.r.l. powyższy protokół zawiera:

1) łączne dane liczbowe pozyskane z obwodowych komisji referendalnych,
2) wynik referendum.

Po sporządzeniu protokołu komisja podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania oraz wynik referendum poprzez wywieszenie egzemplarza protokołu w swojej siedzibie. Anna Rakowska-Trela zwróciła uwagę, że organ ma obowiązek wywiesić do publicznej wiadomości jeden z trzech oryginalnych protokołów, a nie jego fotokopię[623]. Ponadto komisja niezwłocznie przekazuje wszystkie dokumenty wójtowi gminy, w której przeprowadzono referendum lokalne. W ramach ogłoszenia wyników referendum lokalnego ustawodawca nałożył na wojewodę obowiązek ogłoszenia w prowadzonym wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum otrzymanego od komisji terytorialnej.

Zgodnie z art. 56 u.r.l. wynik referendum lokalnego jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie przekazanej pod rozstrzygnięcie mieszkańców oddano

[623] A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 59*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum...*, LEX el.

więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Zgodnie z art. 65 u.r.l., jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji. Z uwagi na brak sankcji za naruszenie ww. terminu w dyskursie naukowym przyjmuje się, że ma on charakter instrukcyjny[624]. Na tle wskazanych powyżej przepisów w dyskursie naukowym wyróżnia się dwa rodzaje wyniku referendum, które posiadają odmienne znaczenie na gruncie prawa: wynik rozstrzygający oraz taki, który takiego przymiotu nie posiada[625]. „Wynik rozstrzygający wywołuje skutek prawny w postaci zaktualizowania ustawowego obowiązku podjęcia przez właściwy organ czynności dla realizacji tego wyniku (...)"[626]. W drodze powyżej przywołanego przepisu ustawodawca postanowił, że podjęcie przez mieszkańców w drodze referendum wiążącej decyzji w sprawie poddanej pod głosowanie powoduje, że organy gminy zobowiązane są do rozpoczęcia i przeprowadzenia postępowania lub przedsięwzięcia, które stanowiło przedmiot referendum. Zgodnie z zakresem przedmiotowym referendum lokalnego może ono dotyczyć odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego, samoopodatkowania się mieszkańców oraz sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, a także innych istotnych spraw, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Wynik rozstrzygający referendum powoduje zatem przeprowadzenie procedury odwoławczej organów jednostki samorządu terytorialnego lub zastosowanie wybranego przez mieszkańców sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy[627].

---

624 A. Wierzbica, *Referendum...*, s. 149–150.

625 E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 217.

626 Tamże.

627 A. Rakowska-Trela analizując wskazany przepis, stwierdziła, że „Obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji wyniku rozstrzygającego oznacza powinność podjęcia odpowiednich działań, w tym wydania aktów prawnych, służących realizacji wyniku referendum. Działania te winny zostać podjęte niezwłocznie, a więc bez nieuzasadnionej zwłoki, w najszybszym możliwym terminie. Należy bowiem mieć na względzie, że podjęcie wymaganych aktów wiąże się z zachowaniem przewidzianych prawem procedur i przestrzegania terminów (np. procedura rozparzenia protestów przeciw ważności referendum, procedury legislacyjne)". Por. A. Rakowska-Trela, *Komentarz art. 65*, w: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum...*, LEX el.

Powyżej przedstawione zagadnienia dotyczące procedury przeprowadzenia referendum lokalnego znajdują zastosowanie w postępowaniu w sprawie utworzenia nowej gminy (powiatu), połączenia, podzielenia lub jej zniesienia albo ustalenia jej granic. Przeprowadzenie referendum lokalnego zamiast konsultacji społecznych poprzedzających wydanie przez organ stanowiący gminy (powiatu) opinii w zakresie proponowanych zmian granic jednostki samorządu terytorialnego, które uzyskało wynik rozstrzygający, skutkuje obowiązkiem zaopiniowania przez radę gminy propozycji organu administracji rządowej zgodnie z rozstrzygnięciem zapadłym podczas referendum. Wynik referendum lokalnego w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego jest wiążący dla organów tych jednostek, natomiast nie wiąże Rady Ministrów, która posiada kompetencję do podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia w tym zakresie. W ocenie Magdaleny Nowińskiej wyniki referendum powinny być brane pod uwagę przez organ administracji rządowej, ponieważ kwestia granic i terytorium jednostek samorządu jest istotna dla społeczności lokalnej. Wobec tego wpływ mieszkańców na ostateczny kształt granic jest uzasadniony[628]. Przykładem referendum lokalnego przeprowadzonego w ramach procedury zmiany granic gminy było referendum w sprawie utworzenia gminy Grabówka z dotychczasowego obszaru gminy Supraśl. Referendum zostało przeprowadzone dniu 24 maja 2015 roku. Wzięło w nim udział 6997 osób (frekwencja wyniosła 62%). 55% biorących udział w referendum było przeciwnych utworzeniu nowej gminy z części obszaru gminy Supraśl. Rada Ministrów biorąc pod uwagę wynik referendum, odmówiła przeprowadzenia ww. zmian podziału terytorialnego państwa[629]. Referendum w sprawie zmian podziału terytorialnego państwa zostało również przeprowadzone w ramach postępowania, którego przedmiotem było utworzenie gminy Szczawa z dotychczasowego obszaru gminy Kamienica. W referendum wzięło udział jedynie 13,58% mieszkańców uprawnionych, a zatem jego wynik nie był rozstrzygający[630]. Instytucja referendum lokalnego znalazła również zastosowanie w przypadku połączenia miasta Zielonej Góry oraz

[628] M. Nowińska, *Udział...*, s. 210.

[629] Uzasadnienie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1083).

[630] Tamże.

gminy Zielona Góra[631]. Należy zauważyć, że gdy proponowana zmiana w podziale terytorialnym państwa prowadziłaby do zmiany granic sąsiednich gmin, powiatu albo województwa, wówczas należałoby rozszerzyć referendum o sąsiednie gminy, powiaty oraz województwa zainteresowane proponowaną zmianą.

Ustawodawca nałożył na wojewodę obowiązek przekazania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informacji o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum lokalnego, którego przedmiotem była utworzenie, połączenie, podział lub zniesienie gminy lub gmin (powiatów) albo ustalenia ich granic. Przedmiotowa informacja stanowi informację dla Rady Ministrów o ewentualnym wniosku w sprawie dokonania zmian w podziale terytorialnym państwa. W przypadku uzyskania w referendum wyniku rozstrzygającego organ stanowiący gminy, będąc związany uzyskanym wynikiem, obowiązany będzie do wszczęcia procedury określonej w art. 4b u.s.g.

Ustawodawca nie wiąże wyniku referendum lokalnego z rozstrzygnięciem Rady Ministrów w kwestii zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzenie referendum lokalnego, stosownie do postanowień art. 4a ust. 4 u.s.g., wiąże się z odstąpieniem od wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego procedura dokonywania zmiany podziału terytorialnego ogranicza się do przeprowadzenia wielu czynności o charakterze administracyjnym, scharakteryzowanych we wcześniejszej części monografii dotyczącej dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego na wniosek zainteresowanych organów stanowiących. Biorąc pod uwagę systematykę przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie procedury zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, można przyjąć, że wszczęcie procedury na wniosek mieszkańców wyrażony w drodze referendum stanowi odrębną kategorię inicjatywy w tym zakresie.

[631] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1023).

Wnioski

Przesłanki dokonania zmiany podziału terytorialnego państwa określone zostały przez ustrojodawcę w Konstytucji RP, a następnie powielone w ustrojowych ustawach samorządowych. W niniejszym rozdziale przedstawiono procedurę w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gmin i powiatów oraz zmiany ich granic uregulowaną w u.s.g. oraz u.s.p. Postępowanie prowadzone w tym zakresie jest wieloaspektowe oraz zakłada udział wielu podmiotów oraz organów administracji samorządowej i rządowej. Ustawodawca dokonał dodatkowego wyróżnienia przesłanek negatywnych, których wystąpienie uniemożliwia wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy lub gmin (powiatów) oraz ustalenia ich granic. Co istotne, przesłanki pozytywne mają charakter ocenny, a tym samym ich spełnienie nie zawsze prowadzi do jednakowych wniosków. Przesłanki negatywne natomiast odnoszą się do danych statystycznych, które prowadzą do jednoznacznej oceny ich niezachowania.

Regulacje odnośnie do tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin przyjęte w u.s.g. nie zostały wprowadzone do pierwotnego tekstu ustawy. Ustawodawca dokonywał zmian w procedurze zmiany podziału terytorialnego państwa, zapewniając coraz to większy udział społeczeństwa lokalnego. Zapewnił w tej procedurze udział mieszkańców poprzez konsultacje lub referendum lokalne.

Postępowanie w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa może zostać zainicjowane z urzędu przez Radę Ministrów, a także na wniosek organu stanowiącego gminy lub powiatu oraz mieszkańców w drodze referendum lokalnego. Bez względu na podmiot inicjujący postępowanie zakłada ono bezpośredni udział mieszkańców w ramach instytucji konsultacji z mieszkańcami lub referendum lokalnego. Ponadto niezbędne jest wydanie opinii przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zainteresowane zmianą objętą postępowaniem. W przypadku postępowania inicjowanego przez organ stanowiący w drodze stosownego wniosku musi on spełniać wymogi określone przepisami rozporządzenia Rady Ministrów. Do wniosku dołączyć należy opinie zainteresowanych organów stanowiących oraz wyniki konsultacji społecznych lub protokół z przeprowadzonego referendum lokalnego. Spełnienie wymogów formalnych oraz oceny rad gmin bądź powiatów, a także wola mieszkańców stanowią przedmiot opinii właściwego miejscowo wojewody uczestniczącego w omawianym

postępowaniu. Rolą przedstawiciela Rady Ministrów w województwie jest ocena proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa w zakresie jego właściwości miejscowej i przekazanie wniosku ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej celem dalszego procedowania. W tym miejscu należy wskazać, że wyniki konsultacji społecznych niejednokrotnie wskazują, że w przypadku gdy zmiana granic podziału terytorialnego zakłada włączenie terytorium mniejszej jednostki w granice większej (silniejszej) jednostki, mieszkańcy nie są zainteresowani dokonaniem zmiany granic zamieszkiwanej przez nich jednostki. Również biorące udział w postępowaniu organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego niejednokrotnie wydają negatywne opinie w przedmiocie włączenia całości lub części terytorium do innej jednostki.

Analiza wyników konsultacji z mieszkańcami, opinii organów stanowiących oraz opinii wojewodów, a także wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń w sprawach utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia gminy lub gmin (powiatów) albo ustalenia ich granic wskazuje, że ze względu na niewiążący charakter konsultacji oraz opinii Rada Ministrów nie bierze pod uwagę zdania (oczekiwań) mieszkańców oraz organów stanowiących lub wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, będących najbardziej zmianami zainteresowanych. Tym samym o ostatecznej decyzji co do proponowanych zmian decyduje wola i ocena Rady Ministrów. Zdanie bezpośrednio zainteresowanych i objętych zmianami jest zaś często pomijane.

W opinii Michała Bartoszewicza procedura zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego jest długotrwała i dość skomplikowana. Warta rozważenia w przypadku dokonywania zmian granic jednostek stopnia gminnego i powiatowego jest forma ustawy stosowana w przypadku zmiany granic województw[632]. W mojej ocenie jednak dokonywanie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego oraz powiatowego w formie ustawy mogłoby odbić się negatywnie na mieszkańcach zainteresowanych jednostek. Obecnie obowiązująca procedura obejmuje udział mieszkańców, umożliwiając im zajęcie stanowiska w kwestii przynależności do określonej wspólnoty samorządowej. Dokonywanie zaś zmian w podziale terytorialnym przez parlament przeniosłoby istotę postępowania na poziom centralny, włączając w procedurę aspekt polityczny.

[632] M. Bartoszewicz, *Jak zmienić mapę administracyjną?*, „Wspólnota" 2000, nr 50, s. 34.

ROZDZIAŁ III

Charakterystyka prawna konsultacji z mieszkańcami

Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy niniejszego rozdziału jest jedna z istotniejszych, a zarazem dynamicznie rozwijających się form udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej – konsultacje z mieszkańcami. Celem tej części monografii jest zdefiniowanie konsultacji z mieszkańcami oraz umiejscowienie ich w polskim porządku prawnym. Zidentyfikowano i omówiono zakres przedmiotowy i podmiotowy, a następnie ustalono charakter tej instytucji. Ponadto, co istotne z punktu widzenia problemu określonego w tytule publikacji, przedstawiono wpływ wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych na treść decyzji podejmowanych przez organy występujące o konsultację.

Zgodnie z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W dyskursie naukowym, jak dotąd, nie wypracowano jednolitej definicji tej zasady. Przyjmuje się, że składają się na nią różne cechy charakteryzujące demokratyczne państwo prawne. Należy do nich zaliczyć zasadę suwerenności narodu, w myśl której wybory powszechne stanowią główny sposób kreacji organów stanowiących prawo i innych naczelnych organów państwowych, a także udział społeczeństwa w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych[633]. Przywołana powyżej zasada zakłada, że „tylko te instytucje mogą wykonywać władcze

[633] Tak m.in. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 180; A. Gross, *Zasady konsultacji społecznych w prawie administracyjnym*, w: Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 218. Zob. także W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13. Autor ten

funkcje publiczne, które mają »legitymację demokratyczną« udzieloną im bezpośrednio lub pośrednio przez naród, i że są obowiązane kierować się jego interesami pod groźbą utraty tej legitymacji"[634]. Konsekwencją demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie różnych form demokracji bezpośredniej, a także roli samorządu społecznego[635]. Naród, w rozumieniu wskazanej zasady konstytucyjnej, stanowi grupę ludzi połączonych ze sobą w sensie politycznym, która działa w świadomości swojej odrębności od innych grup[636]. Przywołana zasada

> sprowadza się do ustanowienia dwóch podstawowych form (sposobów) sprawowania władzy zwierzchniej przez naród, mających w świetle doktryny prawa walor zasad konstytucyjnych – zasady przedstawicielstwa (demokracji reprezentacyjnej lub pośredniej) oraz zasady demokracji bezpośredniej[637].

Ustrojodawca przyznaje pierwszeństwo pierwszej formie sprawowania władzy, tj. demokracji pośredniej[638]. Postanowienia Konstytucji nie określają wprost instytucji prawnych stanowiących przejaw demokracji. Ze względu na jej pojemność możliwe jest zaliczenie do demokracji wszystkich znanych instytucji[639]. Dokonując wykładni art. 4 Konstytucji RP, w literaturze przedmiotu stwierdza się, że demokracja stanowi mechanizm podejmowania decyzji, w którym główną rolę odgrywają obywatele. Do cech demokracji

---

podniósł, że przedmiotowa zasada gwarantuje wpływ obywateli na władzę publiczną, a także zapewnia ich udział w podejmowaniu decyzji przez organy państwowe.

634 W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 2*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 155.

635 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 13. Tak również: A. Gross, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 11, s. 89; K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 11–12 i cytowana tam literatura.

636 B. Banaszak, *Prawo...*, s. 221. Autor ten wskazał również, że zredagowane w konstytucji regulacje odnoszące się do praw jednostki dają obywatelom gwarancje rzeczywistej możliwości udziału w życiu publicznym, w tym w rozstrzyganiu spraw o charakterze państwowym, zarówno w sposób bezpośredni (osobisty), jak również przez wybranych przedstawicieli.

637 K. Działocha, *Komentarz do art. 4*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, s. 221–222; A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 12, s. 87.

638 M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: rys historyczny i omówienie*, Warszawa 2001 s. 32; K. Działocha, *Komentarz...*, s. 222.

639 K. Działocha, *Komentarz...*, s. 222.

należy zaliczyć: zwierzchnictwo narodu w sprawowaniu władzy w formach wskazanych powyżej, posiadanie przez obywateli praw i wolności gwarantujących równy udział w sprawowaniu władzy i podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, podejmowanie przez członków narodu decyzji o charakterze publicznym z poszanowaniem głosu mniejszości, związanie wszystkich organów państwowych z wolą narodu, a także podleganie organów państwowych kontroli sprawowanej przez naród[640]. W zakresie odnoszącym się do samorządu terytorialnego prawodawca w art. 11 ust. 1 u.s.g. powierzył mieszkańcom władzę w gminie, upoważniając do podejmowania rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym (wybory), referendum, a także za pośrednictwem organów jednostki. Dokonując interpretacji art. 11 u.s.g., zgodnie z którym władza mieszkańców gminy realizowana jest poprzez rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów gminy, Bogdan Dolnicki doszedł do wniosku, że forma demokracji bezpośredniej została przez ustawodawcę wymieniona jako wiodąca[641]. Analogiczne rozwiązanie ustawodawca przyjął w art. 8 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 5 ust. 1 u.s.w.

Demokracja to nie tylko udział społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, lecz także umieszczenie obywateli w centrum tego procesu. To naród stanowi faktyczną władzę[642]. Współczesne demokracje przyjmują różne modele ich funkcjonowania w życiu społecznym obywateli. Demokracja bezpośrednia jest pierwotną formą ustroju. Zaliczają się do niej jedynie takie formy, które spełniają następujące kryteria:

1) prawo udziału przysługuje każdemu obywatelowi posiadającemu czynne prawo wyborcze,
2) udział społeczności umożliwia wyrażenie opinii w sprawach państwowych lub lokalnych o charakterze społecznym,
3) związanie decyzji organów administracji z wynikiem określonej formy demokracji[643].

---

[640] B. Banaszak, *Prawo...*, s. 223.

[641] B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 114.

[642] M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 5, s. 93.

[643] J. Wyleżałek, *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, „Państwo i Prawo" 1982, z. 1–2, s. 68.

Jej zasadą jest podejmowanie najistotniejszych dla obywateli rozstrzygnięć w drodze powszechnego głosowania mieszkańców, czyli referendum.

Do form demokracji bezpośredniej, oprócz referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, należy zaliczyć także konsultacje społeczne[644]. Ponadto w piśmiennictwie do demokracji bezpośredniej zalicza się również: weto ludowe, odwołanie oraz budżet obywatelski. W ramach demokracji bezpośredniej obywatele mają możliwość kontrolowania i pociągania do odpowiedzialności wybranych przedstawicieli[645]. Współcześnie przyjmuje się również, że demokracją bezpośrednią jest także system demokracji przedstawicielskiej, w ramach którego obywatele wyposażeni są w prawo weta oraz inicjatywy ustawodawczej[646]. Demokracja przedstawicielska, określana również konwencjonalną, wyłącza udział obywateli z bezpośredniego procesu podejmowania

---

644 P. Tuleja, *Komentarz do art. 4*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 39. Tak również: E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 141; M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 90; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, w: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 60; B. Abramowicz, *Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 6, s. 18. Zob. także M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w jednostkach pomocniczych – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli...*, s. 241. Autorka do form partycypacji społecznej na stopniu lokalnym zaliczyła również inicjatywę mieszkańców oraz inicjatywę uchwałodawczą.

645 Por. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 142; J.H. Szlachetko, *Uwagi na temat współpracy podmiotów spoza systemu administracji publicznej przy stanowieniu aktów planistycznych przez organy administracji zdecentralizowanej*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli...*, s. 206; J. Kowalik, *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sektio K. Politologia" 2010, vol. XVII, s. 88; B. Springer, *Konsultacje społeczne jako forma demokratycznej partycypacji mieszkańców w zarządzaniu wspólnotą lokalną*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2016, nr 21, s. 131; A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 89; D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne" 2012, nr 12, s. 16; P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2, s. 61; D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2, s. 16, 19. Zob. także O. Hołub-Śniadach, *Obywatel Unii Europejskiej w europejskiej przestrzeni publicznej*, w: G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 88–92. Autorka w przywołanej publikacji przedstawia formy demokracji bezpośredniej w ramach struktur UE i jej członków.

646 A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 88 oraz cytowana tam literatura; B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 114.

decyzji. Udział obywateli w sprawowaniu władzy ogranicza się do udziału w wyborach powszechnych[647]. Kolejną formę demokracji stanowi demokracja partycypacyjna, inaczej zwana uczestniczącą. Jest to forma pośrednia pomiędzy demokracją bezpośrednią a demokracją przedstawicielską. W większym zakresie służy społeczności[648].

Partycypacja społeczna dotyczy zarówno aktywności obywateli na stopniu ogólnopaństwowym, jak i lokalnym. Z uwagi na przyjęty tytuł i zakres badań dysertacji analizą w niniejszym rozdziale została objęta instytucja konsultacji z mieszkańcami.

1. Pojęcie, klasyfikacja, charakter prawny i znaczenie konsultacji

Termin „konsultacja" wywodzi się z łacińskiego *consulere* i oznacza poradę u fachowców, specjalistów[649]. Zwrot „konsultować się" definiowany jest natomiast jako zasięganie porady, radzenie się[650]. Nauki prakseologiczne oraz organizacyjne przyjmują, że konsultacje stanowią formę uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji[651]. Wyrażenie „konsultacje" jest terminem prawnym. Ustawodawca nie zredagował jednak w aktach prawnych jego definicji legalnej.

Pojęcie konsultacji przyjmuje różne znaczenia w zależności od aspektu, w którym jest analizowane. W znaczeniu rzeczowym konsultacje oznaczają akt konsultacji, rezultat w postaci opinii, ekspertyzy. W znaczeniu czynnościowym konsultacje stanowią działania konsultacyjne[652]. Instytucja konsultacji sprowadza się do dwóch działań: działania podstawowego i działania konsultacyjnego. Działania podstawowe obejmują zespół czynności mających na celu podjęcie konkretnego rozstrzygnięcia, Działania konsultacyjne są działaniami służebnymi względem podstawowych. Są one podejmowane ze względu na określone działania podstawowe, które kończą się dokonaniem czynności konwencjonalnej przez właściwy organ w postaci określonego

[647] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 51–52.
[648] A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna*..., s. 88.
[649] E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 351.
[650] Tamże, s. 352.
[651] R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 27; E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et LEX" 2018, nr 3, s. 22.
[652] A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1983, s. 35.

rozstrzygnięcia. Działania konsultacyjne natomiast przybierają postać ekspertyzy albo oświadczenia woli. Ekspertyza umożliwia podjęcie przez właściwy organ decyzji na podstawie fachowej opinii, oświadczenie woli zaś pozwoli podmiotowi wykonującemu działania podstawowe na ustalenie społecznie doniosłych preferencji w zakresie celów lub wartości[653]. Instytucja konsultacji społecznych nie służy rozstrzyganiu spraw publicznych, ale stanowi narzędzie umożliwiające zapoznanie się decydentów z opiniami osób trzecich. Konsultacje mają tym samym charakter subsydiarny w stosunku do działań podstawowych organów administracji publicznej[654].

Dokonując oceny znaczenia konsultacji społecznych, stwierdza się w piśmiennictwie, że konsultacje są ważnym narzędziem zwiększania aktywności obywatelskiej i budowania modelu zarządzania publicznego, w którym administracja współdziała z obywatelami w celu realizacji polityki publicznej[655]. Ponadto konsultacje społeczne jako narzędzie prowadzenia dialogu społecznego stanowią zbiór technik wykorzystywanych do kontaktu przedstawicieli organów administracji publicznej z mieszkańcami, a także zaplanowany proces mający określony cel, uczestników, trwający w określonym czasie[656]. Konsultacje to proces, w którym relacje są dwustronne. Z jednej strony administracja proponuje pewne rozwiązania, z drugiej zaś zbiera o nich opinie. Proces ten jest również rozłożony w czasie z uwagi na procedurę, która zakłada określone etapy postępowania[657]. W samorządzie terytorialnym konsultacje społeczne pełnią dwie podstawowe funkcje: informacyjną i postulatywną. Pierwsza z funkcji stanowi

---

653 A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji...*, s. 26–28; R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 27.

654 M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 154; M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 263.

655 D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2, s. 26. O konsultacjach jako formie współdziałania z mieszkańcami również: I. Niżnik-Dobosz, *Przepisy ogólne. Uwagi wstępne*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 68–70.

656 M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 6.

657 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 23; J. Podgórska-Rykała, *Mieszkańcy wobec powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – analiza wyników obligatoryjnych konsultacji społecznych*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 12, s. 23; H. Gawroński, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie" 2010, nr 1, s. 24.

instrument służący do zdobywania przez władze informacji, co w danej sprawie myślą i czego oczekują mieszkańcy. Funkcja postulatywna z kolei wyraża się poprzez możliwość przedstawiania swoich poglądów i racji przez członków wspólnoty mieszkańców w sprawach stanowiących zakres działania organów samorządowych, a także ich inspirowania do określonej aktywności[658]. Mieszkańcy biorąc udział w konsultacjach, nie tylko uczestniczą w kształtowaniu określonych decyzji, rekomendują pewne rozwiązania, lecz także dzielą się z organami administracji publicznej odpowiedzialnością za podjęte rozstrzygnięcia[659]. Dzięki temu organizator minimalizuje ryzyko odrzucenia rozwiązań bądź sformułowania trafnej diagnozy dotyczącej określonego problemu społecznego[660]. Konsultacje z mieszkańcami mogą stanowić zatem etap procedury przewidzianej przepisami prawa, jak również „samodzielnego wyrażenia przez mieszkańców swojego stanowiska"[661]. Proponowane w drodze konsultacji opinie lub inne rozwiązania nie muszą obligatoryjnie zostać przez organ administracji publicznej przyjęte. Jest to jego prawo, o ile przekazane wskazówki będą cenne dla merytorycznej treści proponowanego rozwiązania[662]. Nadrzędnym celem konsultacji społecznych jest wypracowanie wspólnego stanowiska[663]. Stanowią one formę komunikacji społecznej, tj. procesu wytwarzania, przekształcania oraz przekazywania informacji pomiędzy obywatelami, grupami, organizacjami oraz innymi podmiotami[664]. Omawiana

---

658 M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 102. Tak również D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 24. Przywołani autorzy wskazali, że celem konsultacji społecznych jest zasięgnięcie opinii jak największej grupy społecznej, zapoznanie jej z określonym problemem po to, aby poprawić jakość przygotowanego rozwiązania. Por. M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca – członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 6, s. 46; A. Gross, *Zasady...*, s. 222–224; E. Ura, *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa – miasta na prawach powiatu)*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli...*, s. 216. Autorka zaliczyła konsultacje społeczne do form demokracji bezpośredniej ustanowionej na poziomie lokalnym.

659 M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 92–93.

660 K. Zajda, *Konsultacje społeczne a proces wdrażania innowacji społecznej*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 7–8, s. 110.

661 I. Niżnik-Dobosz, *Przepisy ogólne...*, s. 68.

662 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 24.

663 J. Podgórska-Rykała, *Mieszkańcy...*, s. 23.

664 W. Durka, *Pojęcie konsultacji społecznych*, w: Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 8. Zob. także K. Zajda, *Konsultacje...*, s. 110. Autorka

instytucja aktywizuje społeczność lokalną, pozwala artykułować i realizować swoje interesy nie w wymiarze rywalizacji, lecz partnerstwa i wspólnoty[665]. Na płaszczyźnie lokalnej istota konsultacji sprowadza się do podejmowania rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy zapewnieniu mieszkańcom zajęcia przez nich stanowiska, które będzie miało wpływ na ostateczny wynik prowadzonego przez organy samorządu postępowania. Celem wprowadzenia opisywanej instytucji było wzmocnienie procesu uczestnictwa społeczności lokalnych w samorządzie terytorialnym, a w konsekwencji zarządzania sprawami lokalnymi[666]. W piśmiennictwie dokonano podziału celów konsultacji społecznych na cele bezpośrednie, pośrednie oraz powody związane z kontekstem[667]. Bezpośrednim celem przeprowadzania konsultacji przez organ administracji publicznej jest badanie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa. Ponadto dzięki konsultacjom możliwe jest określanie priorytetów i wskazywanie preferencji dotyczących konkretnych przedsięwzięć. Dodatkowo konsultacje pozwalają na dokonanie oceny aktualnie realizowanych usług, a w przypadku administracji publicznej – oceny wykonywanych przez nią zadań. Konsultacje pozwalają również na określenie polityk, strategii oraz programów[668].

Instytucja konsultacji zawiera elementy tworzące jej stronę podmiotową i przedmiotową. Stronę podmiotową stanowią podmiot konsultujący i podmiot konsultowany[669]. Na stronę przedmiotową wpływa natomiast działanie podstawowe i konsultacyjne oraz rezultat w postaci opinii[670]. Cechą wyróżniającą konsultacje na tle innych form komunikacji ze społeczeństwem jest to, że odpowiedzialność za kształt i treść

zdefiniowała konsultacje jako „dwukierunkową formę komunikacji organów samorządu terytorialnego z mieszkańcami gminy, prowadzoną w celu uzyskania opinii na temat proponowanych rozwiązań i wypracowania takich, które będą akcentowane przez obie strony tego procesu".

665 M. Radziszewski, *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 1–2, s. 123.

666 M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 101. Tak również A. Gross, *Rola konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 9, s. 67. A. Gross podkreśliła, że konsultacje społeczne nie stanowią negocjacji, ponieważ decyzje w sprawach administracyjnych podejmują upoważnione do tego organy.

667 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 28.

668 Tamże.

669 R. Marchaj, M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 157.

670 E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 1–2, s. 105.

proponowanych rozwiązań spoczywa na organie administracji publicznej, który przygotowuje określone rozwiązanie[671]. Konsultacje mają także szerszy kontekst, wyznaczony przez istotę partycypacji obywatelskiej i nowej filozofii sprawowania władzy, którą określa się mianem współrządzenia. Instytucja konsultacji stanowi całościowe podejście władzy do współpracy z obywatelami[672]. Do pośrednich celów konsultacji zalicza się: rozstrzyganie sporów zainteresowanych stron, podjęcie próby uniknięcia lub przerzucenia odpowiedzialności na społeczeństwo za trudne decyzje, zabezpieczenie przed ewentualną krytyką. Pośrednim celem jest również przestrzeganie procedur prowadzenia konsultacji przewidzianych w ramach przyjmowanych regulacji prawnych oraz edukowanie opinii publicznej o działaniach organów administracji[673].

Konsultacje klasyfikowano w piśmiennictwie w różnych[674]. Także współcześnie dokonuje się klasyfikacji form konsultacji społecznych, biorąc pod uwagę zróżnicowane kryteria:

1) kryterium wiedzy – na jego podstawie wyróżnia się konsultacje ilościowe i jakościowe. Konsultacje przeprowadzane w formie ilościowej polegają na zbadaniu jak największej liczby osób, natomiast konsultacje organizowane w formie jakościowej prowadzone są przy udziale osób posiadających szczególną wiedzę lub doświadczenie w zakresie dotyczącym przedmiotu konsultacji,
2) kryterium sformalizowania – w ramach tej kategorii wyróżnia się konsultacje wymagające szczególnego sformalizowanego charakteru, np. wysłuchanie publiczne, oraz takie, które nie wymagają spełnienia określonej procedury,
3) kryterium zastosowanego przez decydenta medium – to kryterium pozwala dokonać klasyfikacji form ze względu na zastosowane środki wyrażania opinii, tj. pisemnie, elektronicznie, telefonicznie lub ustnie,

---

671 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 24.

672 Tamże.

673 Tamże.

674 Por. G. Langrod, *La consultation dans l'administration contemporaine*, Paris 1972, s. 79–80, który dokonał sklasyfikowania konsultacji na podstawie kryterium stosunku wyników konsultacji do podejmowanego przez upoważniony organ rozstrzygnięcia, wyróżniając dwie sytuacje: 1) podmiot konsultowany wyraża swoją opinię na temat przedstawionego projektu rozstrzygnięcia, 2) podmiot konsultowany samodzielnie podejmuje inicjatywę i przedstawia rozwiązania stanowiące propozycję określonej decyzji organu władzy publicznej.

4) kryterium przedmiotu konsultacji – w ramach tej kategorii wyróżnia się konsultacje dotyczące aktów prawnych, prowadzone w ramach procesu uchwałodawczego, a także konsultacje wykorzystywane w ramach procedury o decyzyjnym charakterze faktycznym lub materialnoprawnym,
5) kryterium integracji – umożliwia wyodrębnienie form konsultacji społecznych o charakterze bezpośrednim (podmioty uczestniczące w konsultacjach wyrażają swoje stanowisko bezpośrednio decydentowi) lub pośrednim (podmioty uczestniczące w konsultacjach wyrażają swoje stanowisko za pośrednictwem środka przekazu)[675].

Dokonuje się również podziału konsultacji społecznych ze względu na udział organu podejmującego rozstrzygnięcie, wyróżniając trzy formy konsultacji społecznych:

1) konsultacje pośrednie,
2) konsultacje pośrednie o charakterze ilościowym,
3) konsultacje bezpośrednie[676].

W procesie konsultacji pośrednich nie uczestniczą radni, którzy mogą jednak poznać wynik przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami. Konsultacje pośrednie w formie ilościowej pozwalają na zbadanie opinii reprezentatywnej grupy mieszkańców (organizator uzyskuje konkretne dane statystyczne). Konsultacje bezpośrednie zakładają aktywny udział osób mających wpływ na podejmowane decyzje. Ostatnia forma konsultacji umożliwia poznanie nie tylko stanowiska mieszkańców, lecz także ich motywów[677]. Do bezpośrednich form konsultacji społecznych zalicza się wysłuchanie publiczne, które służy konsultowaniu treści aktów prawa miejscowego uchwalanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego[678].

Efektywnie przeprowadzone konsultacje wpływają na wzrost wzajemnego zaufania i zrozumienia w relacjach między państwem a obywatelem i poczuciem podmiotowości obywatela w państwie. Pozwalają na unikanie, rozwiązywanie oraz łagodzenie

---

675 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 64.

676 R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 7–8, s. 165.

677 R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie...*, s. 165; W. Kucharski, *Konsultacje społeczne – forma współpracy organizacji pozarządowych z samorządem województwa na przykładzie Małopolski*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 11, s. 97.

678 R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie...*, s. 165.

konfliktów społecznych spowodowanych koniecznością wprowadzania trudnych, aczkolwiek koniecznych zmian[679]. Zwiększają też prawdopodobieństwo realizacji udanych programów politycznych, wpływają na pogłębienie świadomości obywateli w przedmiocie problemów, z którymi borykają się władze publiczne, a ponadto promują tolerancję i propagują zrozumienie dla innych poglądów i stanowisk w życiu publicznym. Stwarzają również kanał przepływu wiedzy społecznej niedostępnej w inny sposób[680]. Dobrze przeprowadzone postępowanie związane z instytucją konsultacji społecznych pozwala na efektywne rozpoznanie potrzeb społeczności lokalnych, z jednoczesną oszczędnością czasu oraz środków publicznych. Ponadto prowadzenie konsultacji zgodnie z przyjętymi zasadami umożliwia podejmowanie innych alternatywnych rozwiązań proponowanych przez mieszkańców, aktywizowanie społeczności lokalnej oraz powoduje zwiększenie zaufania obywateli do samorządu[681]. Słusznie podkreśla się, że prawidłowo przeprowadzone konsultacje umożliwią podjęcie trafnej decyzji, pominięcie podczas konsultacji określonej kategorii podmiotów może natomiast spowodować zaburzenie procesu decyzyjnego[682].

Konsultacje nie powinny stanowić form manipulacji politycznej ani mieć fasadowego charakteru. Strony konsultacji obowiązane są przestrzegać ustalonych zasad i rzetelnie rozważać przedstawiane argumenty. Konsultacje powinny mieć na względzie ogólny interes członków danej społeczności, nie zaś jedynie interes wyłącznie uczestników konsultacji. Organy administracji publicznej decydując się na przeprowadzenie konsultacji, powinny przestrzegać reguł prawnych wyznaczających zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji. Wykładnia stosowanych przepisów nie może być jednak prowadzona w oderwaniu od dyrektyw interpretacji odnoszących się do celowości i skuteczności stosowanych regulacji. W konsultacjach powinni uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, którzy wyrażają ku temu chęć, na równych prawach z uwzględnieniem stopnia swojej reprezentatywności, określonego rodzaju interesów

[679] M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w jednostkach pomocniczych – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012 , s. 263.

[680] Tak D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 21.

[681] M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje...*, s. 12–13; E. Gulińska, *Prawo...*, s. 24.

[682] E. Knosala, *Proces decyzyjny*, w: E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 56.

społecznych, zróżnicowanych uprawnień oraz funkcji, a także adekwatności metod, możliwości organizacyjnych i finansowych. Przedstawiane w ramach konsultacji opinie powinny być przygotowywane rzetelnie i starannie, organy administracji publicznej zaś obowiązane są zapewnić najwyższe standardy przy organizacji konsultacji. Konsultacje są otwarte i jawne dla wszystkich uczestników. Omawiana instytucja powinna być przeprowadzana w sposób kompleksowy, tj. ze względu na zakres terytorialny i przedmiot powinna mieć charakter ogólnokrajowy, sektorowy, regionalny bądź lokalny. Poszczególne etapy i formy konsultacji winny być udokumentowane, tak by zainteresowane osoby mogły odwoływać się do zgromadzonej dokumentacji. Konsultacje przeprowadzane są w określonym celu ze względu na ich przedmiot. Nie mogą być organizowane *ad hoc*, ponieważ ich przygotowanie i przeprowadzenie stanowi przemyślany proces. Procesem przeprowadzania konsultacji winna zarządzać i kierować osoba pełniąca rolę koordynatora[683].

Konsultacje społeczne w celu zapewnienia efektywności powinny spełniać standardy prawne, tj. odpowiadać wymogom stawianym przez prawodawcę, oraz standardy pozaprawne, czyli odnoszące się do społecznie akceptowanych prakseologicznych reguł sprawnego działania opartego na efektywności, ekonomiczności i etyczności oraz jakości działania jednostek sektora publicznego[684]. Instytucja konsultacji społecznych została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[685], która utraciła moc obowiązującą z dniem 27 maja 1990 roku. Kolejnym aktem prawnym regulującym problematykę konsultacji społecznych była również nieobowiązująca już ustawa z dnia 6 maja 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum[686]. W obecnym porządku prawnym nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z dnia 2 lutego 1996 roku[687] ustawodawca wprowadził do ustawy w art. 5a instytucję konsultacji z mieszkańcami gminy. W drodze ustawy z dnia 11 kwietnia 2011 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji

683 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 25–26.

684 A. Gross, *Rola...*, s. 73.

685 Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).

686 Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83).

687 Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 58, poz. 261).

rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw[688] instytucja konsultacji z mieszkańcami znalazła umiejscowienie w pozostałych ustawach samorządowych, tj. u.s.p. oraz u.s.w. W literaturze przedmiotu ocenia się, że treść art. 5a u.s.g. oraz pozostałych ustaw samorządowych jest zbyt ogólna i wieloznaczna. Brak dostatecznego unormowania instytucji konsultacji z mieszkańcami w przepisach prawa wynika z założenia prawodawcy o prostocie, elastyczności i zapewnieniu efektywności przeprowadzenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego omawianej instytucji[689]. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego regulują zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, biorąc pod uwagę dokonane przez siebie interpretacje przepisów prawa, przez co stosowanie instytucji konsultacji jest w poszczególnych jednostkach zróżnicowane[690]. Przepisy regulujące problematykę konsultacji społecznych niejednokrotnie nie posługują się nawet terminem „konsultacje"[691]. Przykładowo można wymienić art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[692], w którym mowa o przeprowadzeniu dyskusji publicznej, a także art. 8 ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[693], w którym ustawodawca posłużył się terminem wysłuchania publicznego. Wskazane powyżej przykłady odnoszą się *de facto* do form instytucji konsultacji społecznych[694]. W piśmiennictwie wyrażono także pogląd, że oszczędna regulacja

---

688 Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497).

689 M. Rulka, *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2014 r. (II OSK 2988/13) (glosa krytyczna)*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 10, s. 89–90.

690 A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 10, s. 40.

691 E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 103; B. Przywora, *Negocjacje społeczne jako dobrowolna forma partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu władzy publicznej na przykładzie procesu aktualizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli...*, s. 231; J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 126.

692 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977).

693 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 248).

694 Przykłady za: J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów...*, s. 126.

konsultacji społecznych ma wiele zalet. Przyjęta przez prawodawcę forma unormowania jest bardzo pojemna, przez co umożliwia elastyczne dostosowanie kształtu konsultacji do warunków panujących w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego[695].

2. Formy i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami

Biorąc pod uwagę dorobek doktryny, judykatury oraz doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu instytucji konsultacji społecznych, w przestrzeni publicznej wykształciło się wiele form ich przeprowadzania. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwał określiły tryby przeprowadzania konsultacji.

Należy również zauważyć, co słusznie stwierdził Wojewoda Zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym, że czynnością poprzedzającą przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami jest podjęcie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami[696]. Ustawodawca w art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w. przyznał organowi stanowiącemu gminy oraz powiatu i województwa kompetencje do uregulowania w drodze uchwały zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Prawodawca posłużył się w ramach ww. przepisu zwrotem „określa", przyjmując obligatoryjny charakter normy wynikającej z omawianej regulacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest zatem określić w uchwale zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jednostki. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, a także orzecznictwie administracyjnym wskazuje się, że: „przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania"[697]. Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazał z kolei, że pojęcie „zasad i trybu

[695] Por. D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 30.

[696] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 1 sierpnia 2016 r., P-1.4131.186.2016.KD (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3404).

[697] Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; podobnie NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, LEX nr 1101483; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 sierpnia 2016 r., PNK-I.4131.4g2.2016, LEX nr 2142029.

odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu"[698]. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego organ stanowiący określając zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, obowiązany jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący[699]. W wydanym wyroku WSA we Wrocławiu wskazał, że organ stanowiący gminy w uchwale wydanej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. winien określić „kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej"[700]. Przeprowadzona przeze mnie analiza rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określając na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., 3d ust. 2 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, redagują akty prawne cechujące się ogólnością. Należy w tym miejscu podkreślić, że w myśl § 119 Zasad techniki prawodawczej prawodawca lokalny obowiązany jest uregulować daną materię w sposób wyczerpujący, tak by treść przepisów prawa była wystarczająca do określenia zawartych w nim norm. Z przywołanych

[698] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 czerwca 2012 r., NK-N18.4131.68.2012.KT3 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2279).

[699] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 maja 2013 r., NK-N.4131.32.6.2013.RJ1 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3345).

[700] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077. Podobnie: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2010 r., NK.III-LM-0911-1-10/2010 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 36, poz. 510); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 17 czerwca 2016 r., NK-I.4131.200.2016.AZIE (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1269); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2016 r., KN-I.4131.1.436.2016.10 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r., poz. 7395); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 24 stycznia 2019 r., PN-II.4131.61.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 683); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2019 r., WNP-P.4131.2.2019.PC (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2557); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 11 marca 2019 r., PN-II.4131.175.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1617); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 29 marca 2019 r., PN-II.4131.199.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2118); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 24 czerwca 2019 r., P-1.4131.392.2019.EM (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3498); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 września 2019 r., PN-II.4131.423.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 5172). Tak również: M. Ofiarska, *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 263; A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje...*, s. 49.

przepisów wynika, że upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zostało przyznane do uregulowania w drodze jednej uchwały zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Nie bez przyczyny ustawodawca posłużył się liczbą pojedynczą, stosując rzeczownik „uchwała". Praktyka samorządowa, piśmiennictwo oraz orzecznictwo sądów administracyjnych wskazują na możliwość podejmowania przez organy stanowiące uchwał w sprawie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami o charakterze indywidualnym i konkretnym, tzn. dotyczących przeprowadzania konsultacji o określonym przedmiocie. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że nie ma znaczenia to, że zastosowanie uchwały będzie miało charakter jednorazowy, w zakresie dotyczącym tylko konsultacji przeprowadzanych w ściśle określonej sprawie[701]. Należy jednak pamiętać, że uchwalenie w dwóch i więcej uchwałach zasad przeprowadzania konsultacji o różnej szczegółowości może prowadzić do sprzeczności prawa oraz problemów z wykładnią przepisów uchwał. Podobnie w piśmiennictwie wskazuje się na kompetencje organów stanowiących do generalnego określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, jak również możliwość określania ww. zasad dla jednej, konkretnej sprawy przedstawionej do konsultacji społecznych[702].

Jednostka samorządu terytorialnego określając zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, może dokonać ich uregulowania w kilku aktach prawa miejscowego. Uchwały podjęte na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. i art. 10a ust. 2 u.s.w. mają charakter ogólny, inne zaś uregulowania dotyczące konkretnych konsultacji, np. w ramach procedury nadania gminie statusu miasta, stanowią wobec normy ogólnej *LEX specialis*. Formułowane jest także stanowisko, że konstrukcja polegająca na uregulowaniu problematyki konsultacji z mieszkańcami w co najmniej dwóch uchwałach organu stanowiącego jest bliższa intencjom ustawodawcy[703]. Postanowienia regulujące zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami mogą być także

[701] Wyroki NSA z dnia 29 maja 2015 r., II GSK 942/15, LEX nr 2190708 oraz z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14, LEX nr 1990846.

[702] M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 263; A. Rytel-Warzocha, *Prawna regulacja konsultacji społecznych w Polsce i ich tryb przeprowadzenia*, LEX el.; por. D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 27.

[703] A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje...*, s. 47; K. Darowska, *Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 207.

redagowane w statutach jednostek samorządu terytorialnego[704]. Do prezentowanego stanowiska można odnieść się krytycznie. Ustawodawca w przepisie rangi ustawowej (art. 5a ust. 2 u.s.g. oraz art. 3d ust. u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w.) wskazał w sposób jednoznaczny, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy (powiatu) lub sejmik województwa. Gdyby intencją ustawodawcy było wskazanie uregulowania problematyki konsultacji w statucie gminy, wówczas posłużyłby się zwrotem „określa statut gminy/powiatu/województwa", jak to ma miejsce w art. 5 ust. 3 u.s.g., art. 3e ust. 6 u.s.p. oraz art. 10b ust. 6 u.s.w. Zamiarem prawodawcy było przyznanie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do kompleksowego uregulowania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, które zawierałyby zasady ogólne, powtarzalne, a nie do podejmowania tego rodzaju uchwał za każdym razem, kiedy organy dojdą do wniosku, że w danej sprawie należy przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami[705].

Uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jest podejmowana zgodnie z art. 14 u.s.g., art. 13 u.s.p. oraz art. 19 u.s.w., tj. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby radnych, w głosowaniu jawnym. Co więcej, przedmiotowa uchwała jest aktem normatywnym, ponieważ zawiera normy zarówno generalne, jak i abstrakcyjne, regulujące kwestie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, czyli adresowane bezpośrednio do społeczności lokalnej, a tym samym zaliczana jest do aktów prawa miejscowego[706]. W piśmiennictwie zasadnie zauważono, że za „niezgodne z przypisami ustawy o samorządzie gminnym należałoby uznać te przepisy prawa miejscowego, np. statutu, które wprowadzają inny reżim prawny podjęcia takiej uchwały"[707]. W praktyce uchwały wydawane na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. oraz art. 3d ust. 2 u.s.p. niejednokrotnie przyjmują postać regulaminów konsultacji społecznych[708].

---

[704] A. Rytel-Warzocha, *Prawna regulacja...*, LEX el.

[705] M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 106.

[706] Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 maja 2015 r., II GSK 942/15, LEX nr 2190708 oraz z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14, LEX nr 1990846. Zob. również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 stycznia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-21/08, LEX nr 361791.

[707] A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje...*, s. 48.

[708] Uchwała nr XVII/197/2012 Rady Powiatu Wodzisławskiego z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Wodzisławskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 2246); uchwała nr XXIV/121/2012 Rady Gminy Szastarka z dnia

Prawidłowo przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami powinny być realizowane w ramach określonego schematu. Procedura obejmuje następujące etapy. Po pierwsze, organizator obowiązany jest podać informację o planowanych konsultacjach. W celu dotarcia z informacją do jak największej grupy osób, należy zdefiniować miejsca, w których przeprowadzi się kampanię informacyjną. Miejsca te są zdecydowanie

12 czerwca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w gminie Szastarka (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2325); uchwała nr XVII/108/2012 Rady Gminy Gruta z dnia 5 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1913); uchwała nr XXIII.40.2012 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 26 września 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatu Opatowskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 2900); uchwała nr 508/13 Rady Miasta Torunia z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 4574); uchwała nr IX/109/2015 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Łódzkiego Wschodniego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 3062); uchwała nr XVII/172/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu regulaminu budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1713); uchwała nr XV/188/2016 Rady Miejskiej w Łebie z 8 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 774); uchwała nr XXI.180.2016 Rady Gminy Dąbrowa Chełmińska z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dąbrowa Chełmińska (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 2927); uchwała nr XXXI/177/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Witnica dotyczących Budżetu Obywatelskiego Miasta i Gminy Witnica (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1507); uchwała nr XXII/182/16 Rady Gminy Cedry Wielkie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3568); uchwała nr 207/XXXIV/2017 Rady Miasta Piechowice z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miejskiej Piechowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r., poz. 2163); uchwała nr XXII/159/17 Rady Gminy Łomazy z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łomazy (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3085); uchwała nr VII/41/19 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy i Miasta Nowogrodziec konsultacji społecznych dotyczących ustalenia części wydatków z budżetu Gminy i Miasta Nowogrodziec na rok 2020 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1567); uchwała nr VII/47/19 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu miasta Wąbrzeźno (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 2764); uchwała nr X/91/2019 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 30 października 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Lubraniec w sprawie

różne w zależności od grup społecznych, do których organizator zamierza dotrzeć[709]. Następnie należy określić temat konsultacji oraz zaprezentować dotychczasowe poglądy na przedstawiony problem. Kolejno następuje właściwy etap prowadzenia konsultacji, czyli zbieranie opinii i znajdowanie pożądanych rozwiązań. Po zebraniu materiału od mieszkańców organizator przedstawia wyniki konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podaje do wiadomości ostateczny sposób rozstrzygnięcia problemu poddanego konsultacjom społecznym[710]. Przebieg konsultacji można podzielić również na fazy. Pierwsza faza przygotowawcza sprowadza się do zdefiniowania zagadnienia stanowiącego przedmiot konsultacji oraz poznania podstaw i oczekiwań społecznych. Kolejną fazę stanowi ogłoszenie konsultacji, w którym organizator przekazuje społeczności informację o przeprowadzaniu konsultacji, prowadzi kampanię motywującą oraz edukację w zakresie dotyczącym przedmiotu konsultacji. Następną fazą jest etap prowadzenia faktycznych konsultacji z mieszkańcami. Do ostatniej zalicza się zakończenie konsultacji, podczas którego mieszkańcy są informowani o ich wynikach. Ważnym etapem, często pomijanym w praktyce, jest ewaluacja, dzięki której organizator ma możliwość zebrania wskazówek dotyczących tego rodzaju uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy w przyszłości[711]. W piśmiennictwie wyróżnia się w ramach procedury przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami: identyfikację i analizę problemu, przygotowanie planu działania i zarządzenie konsultacji, promocję konsultacji, właściwe konsultacje, rozpatrzenie i analizę wniosków, podjęcie decyzji w zakresie dotyczącym przedmiotu konsultacji oraz przekazanie informacji o podjętej decyzji do publicznej wiadomości wraz z uzasadnieniem. Szczególne znaczenie przypisuje się właściwie przeprowadzonej kampanii informacyjnej, która ma na celu zachęcenie jak największej grupy mieszkańców do udziału w konsultacjach społecznych, a także

Budżetu Obywatelskiego Miasta Lubraniec oraz wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 5922); uchwała nr XIII/89/2019 Rady Miasta Chełmna z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 6895); uchwała nr XIX/120/20 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Kowarskiego Budżetu Obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1141).

709 M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje...*, s. 52.

710 D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 21.

711 M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje...*, s. 26–28.

wyjaśnienie podstaw decyzji poddanej pod konsultacje podjętej przez organy posiadające kompetencję do rozstrzygnięcia określonej sprawy[712].

Komisja Europejska przedstawiła standardy dotyczące minimum konsultacyjnego, w których duży nacisk położono na kampanię informacyjną przeprowadzenia konsultacji wśród mieszkańców. Zrozumiała i rzeczowa informacja winna być przekazywana każdemu uczestnikowi konsultacji społecznych. Ponadto konsultacje powinny zmierzać do zapewnienia udziału w nich wszystkim grupom docelowym mieszkańców danych społeczności[713]. Ważną kwestię dotyczącą zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając:

> w procedurze konsultacji ustawodawca wprawdzie nie nakazuje wprost zachowania wymogu tajności, niemniej jednak każdy mieszkaniec gminy powinien mieć zagwarantowane, że będzie podejmował decyzję w takich warunkach technicznych i politycznych, które umożliwią mu nieskrępowane prawo do jej podjęcia i że jego decyzja nie będzie ustalona i ujawniona[714].

W ramach uchwał podejmowanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. i art. 10a ust. 2 organy stanowiące gmin, powiatów oraz województw obowiązane są do określenia trybu postępowania konsultacyjnego, tj. inicjatywy przeprowadzenia konsultacji oraz organu odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, zarządzenie konsultacji, przeprowadzenie postępowania informacyjnego, a następnie właściwe przeprowadzenie konsultacji oraz przedstawienie wyników.

Ustawodawca pozostawił organom samorządu terytorialnego swobodę w zakresie określania inicjatywy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Normy wynikające z art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w. nie narzucają jednostkom samorządu terytorialnego formy konsultacji społecznych ani trybu ich przeprowadzania[715]. Dokonana na potrzeby monografii analiza 214 uchwał

---

712 A. Rytel-Warzocha, *Prawna regulacja...*, LEX el.

713 Komisja Europejska, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Bruksela 2002, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (27.09.2017).

714 Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14, LEX nr 1990846.

715 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., II SA/Ke 594/19, LEX nr 2724600; wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 września 2019 r., II SA/Ke 545/19, LEX nr 2727566; wyroki WSA w Krakowie z dnia 20 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1192/19, LEX nr 2767741 i z dnia 10 marca

określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego uzasadnia wniosek, że organy stanowiące przyjmują różne rozwiązania w tym zakresie. Inicjatywa przeprowadzenia konsultacji w większości jednostek przysługuje ich organom stanowiącym oraz wykonawczym, a także grupie radnych, komisji rady bądź sejmiku oraz grupie mieszkańców, która różni się w zależności od typu i charakteru, a przede wszystkim wielkości jednostki. W powiecie nowodworskim grupa ta liczy 300 mieszkańców[716]. Niewielka grupa mieszkańców posiada inicjatywę w tym zakresie w gminie Lipinki – wystarczające jest poparcie 40 mieszkańców[717], a w dużo większej jednostce – mieście Olsztynie – wystarczająca jest liczba 50 mieszkańców[718]. W przypadku gminy Jerzmanowice-Przeginia grupa ta wynosi natomiast 100 mieszkańców gminy[719]. Przedmiotowa inicjatywa w dużo większym mieście Olsztynie przysługuje zatem mniejszej grupie mieszkańców niż ww. gminie Jerzmanowice-Przeginia. Warto zauważyć, że Rada Miasta Olsztyn przyznała inicjatywę przeprowadzenia konsultacji również innym podmiotom skupiającym określoną grupę mieszkańców, a mianowicie Młodzieżowej Radzie Miasta, radom osiedli, radom działalności pożytku publicznego oraz radom organizacji pozarządowych. Ten relatywnie szeroki katalog podmiotów uprawnionych do składania wniosków w przedmiocie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami umożliwia aktywny udział mieszkańców danej społeczności w przeprowadzanych konsultacjach społecznych. Wśród badanych uchwał jednostek samorządu terytorialnego stopnia

2020 r., III SA/Kr 2/20, LEX nr 282996; wyroki WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r.: II SA/Ke 1084/19, LEX nr 2854693; II SA/Ke 1072/19, LEX nr 2854761; II SA/Ke 1090/19, LEX nr 2854701; II SA/Ke 1078/19, LEX nr 2854696.

716 Uchwała nr XXXVI/257/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 26 września 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu nowodworskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10543).

717 Uchwała nr XXXVII/320/2014 Rady Gminy Lipinki z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Lipinki (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2726).

718 Uchwała nr XXXIV/605/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Olsztyn (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1718).

719 Uchwała nr XLVII/259/2014 Rady Gminy Jerzmanowice-Przeginia z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jerzmanowice-Przeginia (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 615).

gminnego organizacje pozarządowe posiadają prawo inicjatywy konsultacji również w gminach Świdnica, Piechowice, Wołów, Dąbrowa Białostocka oraz Lutocin[720]. Organy stanowiące gmin Świdnica i Dąbrowa Białostocka przyznały uprawnienie do inicjowania postępowania dotyczącego konsultacji także organizacjom prowadzącym działalność społecznie użyteczną w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[721]. Rada Gminy Wołów przedmiotowe uprawnienie przyznała natomiast jednostkom pomocniczym gminy. W przypadku jednostek stopnia powiatowego inicjatywa przeprowadzenia fakultatywnych konsultacji z mieszkańcami przysługuje zazwyczaj radzie powiatu albo określonej grupie radnych, organowi wykonawczemu lub staroście oraz grupie mieszkańców powiatu[722]. Odnosząc się

[720] Uchwała nr XXXII/343/17 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miasto Świdnica (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2392); uchwała Rady Miasta Piechowice w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miejskiej Piechowice; uchwała Rady Miejskiej w Wołowie nr XLIII/279/2017 z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z poz. 1849); uchwała nr XXIX/178/17 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dąbrowa Białostocka (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1815); uchwała nr XXIV/121/2017 Rady Gminy Lutocin z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5288).

[721] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r., poz. 571).

[722] Tak uchwała nr X/53/19 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4379); uchwała nr VI/57/19 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Wrocławskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3258); uchwała nr XXX/158/09 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Bolesławieckiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 166, poz. 3041); uchwała nr XLIII/228/13 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu strzelińskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5724); uchwała nr XVI/115/2008 z dna 21 kwietnia 2008 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Oleśnickiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 188, poz. 2100); uchwała nr XII/119/2019 Rady Powiatu Nowotomyskiego z dnia 25 września 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Nowotomyskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 8109); uchwała Rady Powiatu w Pile z dnia 4 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Pilskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5475); uchwała

do przyznanego mieszkańcom uprawnienia inicjowania procedury konsultacyjnej na terenie powiatu, należy wskazać, że organy stanowiące powiatu różnie określają liczbę popierających wniosek, by spełniał on wymogi formalne i mógł stanowić podstawę wszczętego postępowania. Wskazana inicjatywa może przysługiwać grupie 100 mieszkańców powiatu wałeckiego[723] czy nawet 2000 mieszkańców w przypadku powiatu oleśnickiego[724].

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w uchwałach wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. i art. 10a ust. 2 u.s.w. redagują wymogi formalne wniosków o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Najczęściej wnioski powinny zawierać, oprócz oznaczenia wnioskodawcy, także przedmiot i cel konsultacji, termin ich przeprowadzenia oraz formę[725]. Ponadto we wniosku należy

nr XLI/271/2014 Rady Powiatu w Kołobrzegu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2298); uchwała nr XXXIX/231/2018 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Wałeckiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4627).

723 Uchwała nr XXXIX/231/2018 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Wałeckiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4627).

724 Uchwała nr XVI/115/2008 z dnia 21 kwietnia 2008 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Oleśnickiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 188, poz. 2100).

725 Uchwała nr LXII/669/18 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Szklarska Poręba (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5047); uchwała nr IX/72/19 Rady Gminy Cieszków z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Cieszków (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4407); uchwała nr XVIII/186/19 Rady Miejskiej Polkowice z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2020, poz. 446); uchwała nr XIX/149/2020 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 lutego .2020 w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Ostrzeszów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2047); uchwała nr X/48/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu gostynińskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8161); uchwała nr XIII/82/2015 Rady Powiatu w Sochaczewie z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Sochaczewskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2016 r., poz. 849); uchwała nr XLVII/335/2018 Rady Powiatu Radomszczańskiego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Radomszczańskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5264); uchwała nr XLII/312/2018 Rady Powiatu

wskazać zakres oraz zasięg albo obszar, na którym mają zostać przeprowadzone konsultacje[726]. W większości analizowanych przypadków na podstawie złożonego wniosku decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje organ wykonawczy w drodze zarządzenia[727]. Wyjątkowo rady gmin upoważniają do podejmowania decyzji w tym

Łęczyckiego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Łęczyckiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5756).

[726] Uchwała nr 68/VII/19 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3464); uchwała nr XII/82/2019 Rady Miasta Lubań z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubań (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4159); uchwała nr XVIII/186/19 Rady Miejskiej Polkowice z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice; uchwała nr 83/XI/20 Rady Gminy Boguty-Pianki z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Boguty-Pianki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2269); uchwała nr XIX/149/2020 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Ostrzeszów.

[727] Uchwała nr XLII/836/18 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kobierzyce (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4985); uchwała nr IV/23/2019 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jeżów Sudecki (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 646); uchwała nr VIII.47.2019 Rady Gminy Radecznica z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Radecznica (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3300); uchwała nr VIII/101/19 Rady Miasta Kutno z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Kutno (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 3236); uchwała nr VIII/52/2019 Rady Gminy Bełżec z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bełżec (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3584); uchwała nr IX.49.2019 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Chocianów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2287); uchwała nr XII/102/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Otwocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 7618); uchwała nr VI/63/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Węgierska Górka (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4306); uchwała nr IX/93/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kozienice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8066); uchwała nr XI/61/19 Rady Gminy Wojciechów z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wojciechów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 4539); uchwała nr IX/60/19 Rady Gminy Strzelce z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych (Dz. Urz.

względzie organ stanowiący gminy[728]. Wynika to z tego, że uchwała organu stanowiącego zawiera normy generalne i abstrakcyjne, jej wykonanie zaś należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że rada gminy podejmując uchwałę w sprawie zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, może w taki sposób uregulować tryb ich przeprowadzania, aby wymagana była odrębna uchwała tego samego organu o charakterze indywidualnym[729]. Można także wskazać przykład przyznania przez organ stanowiący kompetencji podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji obu organom gminy[730]. Uchwały określające zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami normują również zakres danych zawartych w akcie administracyjnym zarządzającym przeprowadzenie konkretnych konsultacji, który w zależności od organu posiadającego stosowne kompetencję

Woj. Łódzkiego poz. 4529); uchwała nr XII/83/2019 Rady Gminy Grębocice z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grębocice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4939); uchwała nr XII/98/2019 Rady Gminy Gierałtowice z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy Gierałtowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 5891); uchwała nr XVII/87/2019 Rady Gminy Miastków Kościelny z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miastków Kościelny (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 15178); uchwała nr XV/108/2019 Rady Gminy Lututów z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Lututów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 12); uchwała nr XVIII/186/19 Rady Miejskiej Polkowice z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice; uchwała nr XXI/287/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Leszna (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1331); uchwała nr XIX/188/20 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Trzcianka (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1197). Zob. także R. Marchaj, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 11, s. 9–10. Na zarządzenie jako formę decyzji w przedmiocie przeprowadzenia konkretnych konsultacji zwrócił uwagę R. Marchaj, wskazując, że w przypadku podjęcia przez organy stanowiące uchwały o charakterze abstrakcyjnym w sprawie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami konsultacje społeczne dotyczące budżetu obywatelskiego, które przeprowadzane są co roku, odbywają się na podstawie zarządzenia organu wykonawczego danej jednostki.

[728] Uchwała nr XX/155/2008 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubawa (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2019, poz. 5954).

[729] Por. M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a...*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 165.

[730] Uchwała nr IV/26/2019 Rady Miejskiej w Płotach z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Płoty.

przybiera postać zarządzenia – w przypadku organu wykonawczego, lub odrębnej uchwały – w przypadku decyzji podejmowanej przez radę gminy. W zredagowanych postanowieniach uchwał najczęściej określa się: przedmiot, czas konsultacji, miejsce lub zasięg terytorialny ich przeprowadzania, a także formę[731]. Przeprowadzone badania wskazują, że w porządku prawnym występują akty prawne, które nie zawierają wszystkich elementów regulujących podstawowe kwestie organizacyjne dotyczące przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (pomijają np. określenie zasięgu terytorialnego przeprowadzanych konsultacji z mieszkańcami[732], przedmiotu konsultacji[733], ustalenie form przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami[734]).

W piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w uchwałach wydawanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. organy stanowiące gmin nie są upoważnione do określenia elementów zarządzenia organu wykonawczego do przeprowadzenia konkretnych konsultacji z mieszkańcami[735]. Należy jednak zauważyć, że organ wykonawczy gminy jako obowiązany

---

731 Uchwała nr XX/155/2008 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubawa; uchwała nr XXXVIII/312/2018 Rady Gminy Bogoria z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bogoria (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 736); uchwała nr 37/VII/2019 Rady Gminy Mniów z 20 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Mniów (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 986); uchwała nr VII/41/2019 Rady Miejskiej w Człopie z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Człopa (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2567); uchwała nr VIII/56/19 Rady Gminy Kiwity z dnia 25 października 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kiwity (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 5680).

732 Uchwała nr IX.49.2019 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Chocianów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2287).

733 Uchwała nr IV/35/2019 Rady Gminy Krzęcin z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Krzęcin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2639).

734 Uchwała nr IV/26/2019 Rady Miejskiej w Płotach z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Płoty (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1387); uchwała nr V/33/2019 Rady Gminy Manowo z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Manowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2585).

735 K. Darowska, *Budżet...*, s. 209. Zob. również wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077 i z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370.

do realizacji uchwały organu stanowiącego na podstawie aktu prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym obowiązany jest do wydania aktu administracyjnego, w drodze którego określone zostaną rozwiązania dotyczące konkretnie przeprowadzanych konsultacji z mieszkańcami. Wskazanie w uchwałach rad gmin elementów zarządzenia ma na celu prawidłowe i efektywne przeprowadzenie konsultacji. Wymienione elementy mają charakter kierunkowy. Ich pominięcie może spowodować brak przejrzystości w realizacji konsultacji społecznych, choćby ze względu na brak określenia zasięgu terytorialnego, osób uprawnionych do udziału, formy konsultacji czy okresu, w którym konsultacje będą prowadzone. Powyższe wpłynie także na efektywność konsultacji.

W celu zapewnienia i zachęcenia do udziału w konsultacjach jak największej grupy mieszkańców w uchwałach wydawanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 1 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2. u.s.w. przewiduje się przeprowadzenie kampanii informacyjnej poprzedzającej właściwe konsultacje. O zaplanowanych konsultacjach informuje się mieszkańców przez zamieszczenie stosownych informacji na stronach internetowych urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej, w lokalnych środkach masowego przekazu oraz w inny zwyczajowo przyjęty sposób[736]. Za sprawne

[736] Uchwała nr XX/155/2008 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubawa; uchwała nr 100/X/2015 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych Gminy Nowy Dwór Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3488); uchwała nr XXI/238/16 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1139); uchwała nr XXII/182/16 Rady Gminy Cedry Wielkie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3568); uchwała nr XXIX/278/2017 Rady Gminy Kolbudy z dnia 25 kwietnia 2017 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania fakultatywnych konsultacji społecznych w gminie Kolbudy (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2008); uchwała nr XXXIV/194/17 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2414); uchwała nr XXXII/343/17 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miasto Świdnica (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2392); uchwała nr XXXVIII/312/2018 Rady Gminy Bogoria z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bogoria (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 736); uchwała nr IX.49.2019 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Chocianów; uchwała nr V/79/2019 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia

i prawidłowe przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami odpowiada organ wykonawczy. W niektórych jednostkach zadanie to realizowane jest przy pomocy powołanej w tym celu komisji (zespołu). Do zadań komisji należy m.in. ustalenie wyników konsultacji[737]. Z badanych uchwał wynika, że wyniki przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami podlegają publikacji najczęściej na stronach internetowych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, które konsultacje przeprowadziły[738].

---

zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Olsztyńskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3920); uchwała nr XXVI/190/2020 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 23 września 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu działdowskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r., poz. 771).

737 Uchwała nr XXXII/233/2009 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 15 października 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Skarbimierz (Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 101, poz. 1442); uchwała nr XVII/97/12 Rady Gminy Dębowiec z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dębowiec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 609); uchwała nr IV/29/15 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobra (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1540); uchwała nr IV/22/18 Rady Gminy Bukowsko z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bukowsko (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2019 r., poz. 342).

738 Uchwała nr XIII-133/11 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 151, poz. 1923); uchwała nr IV/29/15 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobra; uchwała nr IX/119/15 Rady Miasta Piły z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Piły (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4458); uchwała nr VII/55/15 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Trzebieszów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3618); uchwała nr XIV/73/2015 Rady Gminy Kraśnik z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kraśnik (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2016 r., poz. 692); uchwała nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4004); uchwała nr IV/22/18 Rady Gminy Bukowsko z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bukowsko; uchwała nr VI.22.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Komprachcice (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 717); uchwała nr V/34/19 Rady Gminy Padew Narodowa z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Padew Narodowa (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 2410).

Prawodawca nie określił w aktach prawnych rangi ustawowej form przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Jedynym ograniczeniem dotyczącym formy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jest istota omawianej instytucji oraz konieczność zapewnienia mieszkańcom nieograniczonego dostępu do udziału w tej formie partycypacji. Anna Feja-Paszkiewicz wskazała, że jedynymi ograniczeniami, które wiążą organy jednostki samorządu terytorialnego, są nakazy wynikające z demokratycznego państwa prawnego, zasada równości wobec prawa, prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym[739]. Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie wskazują, że wybór formy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powinien odzwierciedlać faktyczne potrzeby mieszkańców danej jednostki. Za niewystarczające uznają poprzestanie na zorganizowaniu spotkań z przedstawicielami rad osiedli oraz przedstawienie radom projektu uchwały. Niezbędne jest rzeczywiste omówienie proponowanych zmian z mieszkańcami oraz wyrażenie opinii przez mieszkańców co do planowanych rozstrzygnięć[740]. W piśmiennictwie wskazuje się, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają form konsultacji społecznych, ich określenie pozostawiono organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego[741], który winien formy dostosować do możliwości i potrzeb mieszkańców, tak by zapewnić udział jak największej liczby członków wspólnoty. Jednostka samorządu terytorialnego obowiązana jest przeprowadzić konsultacje w takiej formie, aby zapewnić w jak największym stopniu ich powszechność na terenie objętym konsultacjami. W doktrynie podobne tezy formułuje się w odniesieniu do innych form udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej. Coraz częstszą praktyką jest stawianie przez organizatorów referendum wymogu przeprowadzania referendum w przynajmniej dwóch formach, dzięki temu zwiększa się możliwość udziału w konsultacjach jak największej grupie mieszkańców[742]. Forma konkretnych konsultacji powinna być dostosowana do jej zakresu przedmiotowego. Wybierając formę przeprowadzanych konsultacji, organy jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane wziąć pod

[739] A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje...*, s. 53.

[740] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III Sa/Łd 4004/09, LEX nr 528480.

[741] M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 272.

[742] Ł. Młynarkiewicz, *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 807.

uwagę takie czynniki, jak: charakter urbanistyczny gminy, gęstość zaludnienia, wiek uczestników konsultacji.

Wieloletnia praktyka jednostek samorządu terytorialnego spowodowała wypracowanie różnych form konsultacji społecznych. Do najpopularniejszych form zaliczyć należy głosowanie powszechne, które sposobem przeprowadzania odpowiada w zasadzie referendum lokalnemu. Prawną możliwość przeprowadzenia konsultacji w drodze głosowania powszechnego potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że „nie ma przeszkód do przeprowadzenia konsultacji przy wykorzystaniu uczestnictwa mieszkańców w głosowaniu powszechnym”[743]. W ramach tej formy mieszkańcy oddają głos na jedno z proponowanych rozwiązań. W praktyce organy stanowiące wprowadzają możliwość oddawania głosu zarówno w formie tradycyjnej (bezpośrednio w urzędzie jednostki), jak i elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej urzędu. Ponadto oddawanie głosów przez mieszkańców za poszczególnymi propozycjami rozwiązań następuje podczas otwartych spotkań z mieszkańcami[744].

[743] Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2001 r., II SA 2817/00, LEX nr 54153.

[744] Uchwała nr XLVIII/522/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Międzyzdroje (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4291); uchwała nr XLVI/433/2018 Rady Miejskiej w Trzcińsku-Zdroju z dnia 14 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Trzcińsko-Zdrój (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4598); uchwała nr II/12/2018 Rady Gminy Radowo Małe z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Radowo Małe (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 706); uchwała nr IV-41/2019 Rady Gminy Dobroszyce z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobroszyce (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 599); uchwała nr V/33/2019 Rady Gminy Manowo z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Manowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2585); uchwała nr VII/41/2019 Rady Miejskiej w Człopie z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Człopa (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2567); uchwała nr XVIII/186/19 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 446); uchwała nr XXI/287/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Leszna (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1331); uchwała nr XIX/149/2020 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Ostrzeszów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2047); uchwała nr XVII/22/2020 Rady Gminy Człuchów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Człuchów (Dz. Urz.

Kolejną stosowaną formą przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jest bezpośrednie spotkanie z mieszkańcami. Forma ta określana jest również jako zebranie mieszkańców, spotkanie tematyczne. Taki sposób przeprowadzania konsultacji polega na prowadzeniu zebrania przez wyznaczoną osobę, której zadaniem jest poinformowanie uczestników o celu spotkania, proponowanych rozwiązaniach i skutkach wynikających z przeprowadzanego spotkania. Osoba ta jest niejako moderatorem dyskusji. Tego typu spotkania najczęściej organizowane są w miejscach publicznych, by zapewnić udział w nich jak największej grupy mieszkańców[745]. Forma ta częściej

Woj. Pomorskiego poz. 2017); uchwała nr XXIV/200/2020 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 3049).

[745] D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 39. Autorzy wyrazili stanowisko, że forma konsultacji polegająca na bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami stanowi przeważającą formę spośród stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu wymienić można: uchwałę nr IX/93/2019 Rady Gminy Wińsko z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wińsko (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3732); uchwałę nr XII/83/2019 Rady Gminy Grębocice z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grębocice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4939); uchwałę nr XII/82/19 Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Pielgrzymka (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5072); uchwałę nr 85/XI/2019 Rady Gminy w Łososinie Dolnej z dnia 30 września 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Łososina Dolna (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6990); uchwałę nr X/100/2019 Rady Gminy Raciechowice z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Raciechowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 9126); uchwałę nr XVIII/122/2019 Rady Miejskiej w Żarowie z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Żarów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 7623); uchwałę nr XIV/120/2019 Rady Gminy Nozdrzec z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Nozdrzec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r., poz. 963); uchwałę nr XV/151/20 Rady Gminy Łapsze-Niżne z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łapsze Niżne (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1234); uchwałę nr XX/153/2020 Rady Gminy Sanok z dnia 21 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Sanok (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1172); uchwałę nr XVII/201/2020 Rady Gminy w Zaleszanach z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zaleszany (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1266); uchwałę nr XII/122/20 Rady Gminy Moszczenica z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Moszczenica (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1971); Zob. także E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 107 – autorka do form konsultacji zaliczyła także dyskusję.

przeprowadzana jest z udziałem mieszkańców powiatu oraz w mniejszych grupach (np. w ramach jednostek pomocniczych gminy)[746].

W celu zapoznania się z opiniami bliżej określonej grupy mieszkańców, których zdanie ma istotne znaczenie z punktu widzenia przedmiotu konsultacji, wyróżnia się prowadzenie konsultacji w formie grup fokusowych. Polegają one na prowadzeniu dyskusji z udziałem małych grup na temat wybranych zagadnień, co ma na celu wyrażenie opinii przez społeczność o specyficznych poglądach i potrzebach[747]. Formę spotkań fokusowych można zaliczyć do kategorii bezpośredniej formy konsultacji[748].

---

[746] Uchwała nr VIII/76/2015 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Gliwickiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3494); uchwała nr V/52/327/18 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Bielskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 2227); uchwała nr XLIII/255/2018 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Mikołowskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3626); uchwała nr XXXIII/289/2018 Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Hrubieszowskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 5334); uchwała nr XXIII/178/21 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Braniewskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1340).

[747] D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 40; R. Gawłowski, *Partycypacja społeczna – między tradycją a nowymi możliwościami*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Opinie i analizy" 2018, nr 33, s. 3.

[748] Uchwała nr 300/13 Rady Gminy Celestów z dnia 29 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Celestynów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8997); uchwała nr XLIX/294/14 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Tarłów (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 1357); uchwała nr 848/L/2014 Rady Miasta Płocka z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Płocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8361); uchwała nr IV/25/2015 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w gminie Trzydnik Duży (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 917); uchwała nr VI/35/2015 Rady Gminy Brudzew z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brudzew (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1663); uchwała nr V/26/15 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Krasnobród (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1132); uchwała nr VIII/52/2015 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Leżajsk (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1808); uchwała nr IX/64/2015 Rady Gminy Grodzisko

Konsultacje społeczne mogą również przybrać formę indywidualnego wyrażania opinii. W ramach tej formy mieszkańcy ustosunkowują się do proponowanego rozwiązania poprzez wskazywanie na przygotowanym formularzu aprobaty lub dezaprobaty dla przedmiotu konsultacji[749]. Wyrażenie przez społeczność lokalną swojego stanowiska następuje w miejscu i czasie wskazanym przez organizatora[750]. W ramach tej metody istotne jest prowadzenie kampanii zachęcającej do udziału w konsultacjach jak największej grupy społeczeństwa, a także przygotowanie sprawnej procedury przyjmowania uwag zgłaszanych przez podmioty konsultowane. Opinie

Dolne z 18 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i procedur przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grodzisko Dolne (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1917).

[749] Uchwała nr IV/22/2019 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jedwabne (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1045); uchwała nr VI/49/2019 Rady Gminy Radziłów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Radziłów (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2371); uchwała nr VIII/43/2019 Rady Gminy w Bojadłach z dnia 23 lipca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bojadła (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2143); uchwała nr XV/85/2019 Miejskiej w Tykocinie z dnia 25 października 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Tykocin (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 5118); uchwała nr XVIII/122/2019 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Żarów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 7623); uchwała nr XV/108/2019 Rady Gminy Lututów z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Lututów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r., poz. 12); uchwała nr XVIII/186/19 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 446); uchwała nr XVI/132/2019 Rady Miejskiej w Drzewnicy z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Drzewica (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r., poz. 457); uchwała nr XVII/97/20 Rady Gminy Mniszków z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mniszków (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2036); uchwała nr XIV.109.2020 Rady Gminy Góra Świętej Małgorzaty z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2057); uchwała nr XIV/121/2020 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Lubiszyn (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 940); uchwała nr XVII.95.2020 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Stare Kurowo (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 985); uchwała nr XIV/104/2020 Rady Gminy Słońsk z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Słońsk (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1141).

[750] A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje…*, s. 55.

mogą być wyrażane zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej[751]. W przypadku prowadzenia konsultacji pisemnych rolą podmiotów konsultowanych jest odpowiedź na otrzymany wcześniej dokument, zawierający zaproszenie do udziału w konsultacjach oraz przedstawiający ich przedmiot i zasady prowadzenia. Opracowany przez organ administracji publicznej dokument źródłowy powinien zawierać metryczkę wskazującą na podmiot zlecający przeprowadzenie konsultacji ze wskazaniem adresu, na który należy nadsyłać odpowiedzi[752].

Do interesujących form konsultacji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego można zaliczyć także sąd obywatelski[753]. Jest to forma debaty bezstronnych osób niebędących ekspertami w dziedzinie dotyczącej przedmiotu konsultacji. W piśmiennictwie do konsultacji społecznych zaliczono także rozprawę administracyjną uregulowaną w art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego[754] oraz metodę delficką, których cechą charakterystyczną jest udział ekspertów z zakresu dziedziny, której konsultacje dotyczą[755]. Zgłaszane są także propozycje wykorzystywania kolejnych form (np. prowadzenie konsultacji z wykorzystaniem autobusu konsultacyjnego, którym – w imieniu organizatora – moderatorzy podróżują po miejscowościach położonych na terenie danej gminy, informując mieszkańców o problemie stanowiącym przedmiot konsultacji[756]).

W dobie rozwoju współczesnej technologii oraz dostępu do internetu jego rola również w procesie przeprowadzania konsultacji społecznych uległa zdecydowanemu zwiększeniu. Wykorzystywanie internetu w procesie organizowania i przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami poszerza dostępność do informacji oraz służy przejrzystości działań organizatora. Ponadto zwiększa szybkość prezentowania i przesyłania

---

751 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 39.

752 Tamże, s. 41.

753 Uchwała nr 848/L/2014 Rady Miasta Płocka z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Płocka; uchwała nr VI/27/2015 Rady Gminy Gorzków z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Gorzków (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1946); uchwała nr VII.46.2015 Rady Gminy Spiczyn z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Spiczyn (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2688).

754 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

755 H. Gawroński, *Konsultacje...*, s. 28–29.

756 M. Przybyła, P. Sadura, *Konsultacje...*, s. 30.

danych przy jednoczesnym obniżeniu kosztów. Biorąc pod uwagę szeroki dostęp do internetu, zbieranie opinii w ramach konsultacji następuje zarówno w formie pisemnej za pomocą przygotowanych formularzy, jak również dedykowanych stron i platform internetowych. Do nowoczesnych form przeprowadzania konsultacji zaliczyć można sieci konsultacyjne. Jest to grupa metod łączących ze sobą głosowanie i konsultacje. W ramach tej formy moderatorzy pracujący w grupach konsultacyjnych są połączeni za pomocą sieci komputerowej, co umożliwia prowadzenie bieżącej dyskusji nie tylko w ramach poszczególnych grup, lecz także w ramach jednej połączonej grupy[757]. Przejawem wskazanej formy konsultacji społecznych są organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego fora internetowe[758]. Należy jednak pamiętać, że mimo powszechnego i dostępu do usług internetowych nie każdy mieszkaniec ma dostęp do odpowiedniej technologii oraz internetu. Poza tym nie wszyscy posiadają umiejętności wykorzystywania obecnych technologii. Trzeba wspomnieć, że współczesne technologie bywają zawodne, a organizator powinien mieć przygotowany plan awaryjny na tego typu sytuacje[759].

W związku z rozwojem nowoczesnych technologii jednostki samorządu terytorialnego wprowadzają formy konsultacji adekwatne do aktualnych możliwości technologicznych. Zaliczają się do nich konsultacje za pośrednictwem samorządowego informatora SMS, a także samorządowych portali społecznościowych oraz e-konsultacje[760].

---

[757] Tamże, s. 32.

[758] Uchwała Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu złotoryjskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 72, poz. 780); uchwała nr XLIII/255/2018 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Mikołowskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3626).

[759] D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 46.

[760] Uchwała nr IV/25/2015 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w gminie Trzydnik Duży (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 917); uchwała nr 221/XXXV/2017 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Podkowa Leśna (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 4450); uchwała nr XXXII/163/17 Rady Gminy Wilga z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wilga (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6950); uchwała nr 464/XLVII/18 Rady Miasta Milanówka z dnia 10 września 2018 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji

Szczególną, aktualnie coraz powszechniejszą, a dla miast na prawach powiatu obligatoryjną formą partycypacji mieszkańców w sprawach lokalnych jest instytucja budżetu obywatelskiego. W ramach wskazanej formy mieszkańcy zgłaszają propozycje zadań, których realizacja sfinansowana będzie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Najczęściej zadania te stanowią wydatki inwestycyjne, związane z infrastrukturą o charakterze ogólnomiejskim lub dzielnicowym/osiedlowym. Na podstawie zgłoszonych propozycji w kolejnym etapie powołane zespoły dokonują analizy zgłoszonych zadań według przewidzianych przez daną jednostkę kryteriów. We właściwej części procedury konsultacyjnej (tj. w głosowaniu mieszkańców) biorą udział projekty spełniające warunki określone przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wyłonione w ten sposób przedsięwzięcia są następnie realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego. Instytucja ta pozwala na dokonanie wydatków budżetowych na przedsięwzięcia faktycznie wybrane przez mieszkańców, które – jak należy domniemywać – zaspokoją ich potrzeby, najczęściej o charakterze infrastrukturalnym.

W piśmiennictwie podnosi się, że nazwa „budżet obywatelski" nie oddaje w pełni charakteru instytucji. Za trafniejsze uważa się zastosowanie przymiotnika „partycypacyjny". Przede wszystkim wyrażenie „obywatelski" sugeruje, że w wyborze zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć jedynie obywatele, podczas gdy w praktyce w omawianej formie konsultacji uczestniczą mieszkańcy. Ponadto zastosowanie wyrażenia „partycypacyjny" wskazuje na udział mieszkańców w sprawach publicznych, czym niewątpliwie jest decydowanie o realizacji określonych zadań z budżetu jednostki[761]. Instytucja budżetu obywatelskiego stanowi odrębną od konsultacji instytucję prawną[762]. Za zasadnością tego stanowiska przemawia to, że budżet obywatelski wywodzi się wprost z konsultacji społecznych jako formy partycypacji społecznej, uregulowany został w ramach tych samych przepisów, a do

społecznych z Mieszkańcami Miasta Milanówka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 9385). Zob. również: B. Springer, *Konsultacje...*, s. 140; R. Gawłowski, *Partycypacja...*, s. 5–8. R. Gawłowski do nowoczesnych form konsultacji społecznych zaliczył wykorzystywanie portali społecznościowych, jak również domen publicznych.

761 K. Darowska, *Budżet...*, s. 205–206; tak również: D.J. Kościuk, J.E. Kulikowska-Kulesza, U.K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, *Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania realizacji lokalnych zadań publicznych – analiza administracyjno-finansowa miast wojewódzkich*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji...*, s. 347.

762 D.J. Kościuk, J.E. Kulikowska-Kulesza, U.K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, *Budżet...*, s. 353.

niedawna miał tożsamą podstawę prawną. Dodatkowo w ramach budżetu obywatelskiego wyłaniane są zadania na podstawie udziału w głosowaniu mieszkańców. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[763] znowelizowano ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego i uregulowano budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3 u.s.g., art. 3d ust. 3 u.s.p., art. 10a ust. 3 u.s.w.). Co więcej, dodany został przepis nakładający na miasta na prawach powiatu konieczność wyodrębnienia w budżecie środków na realizację budżetu obywatelskiego w wysokości minimalnej 0,5% ogółem wydatków budżetowych. Tym samym konsultacje społeczne dotyczące budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu są obowiązkowe, w przypadku pozostałych gmin stanowią natomiast instytucję o charakterze fakultatywnym. Prawodawca w ramach przepisów nowelizujących art. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p. oraz art. 10a ust. 4 u.s.w. postanowił, że w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy (powiatu, województwa). Wybrane przez mieszkańców zadania mają zostać uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Ustawodawca ograniczył możliwość usuwania oraz dokonywania istotnych modyfikacji zadań w toku prac nad uchwałą budżetową w roku, w którym owe zadania mają zostać zrealizowane. W zakresie dotyczącym powyższego ograniczenia należy zwrócić uwagę na adresata danej normy, tj. organ stanowiący gminy, powiatu oraz województwa, w kontekście inicjatywy sporządzania projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 233 ustawy o finansach publicznych organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przygotowuje projekt uchwały budżetowej. Przywołaną normę wynikającą z art. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p. oraz art. 10a ust. 4 u.s.w. należy więc adresować również do organów wykonawczych, które nie mogą usuwać ani modyfikować w sposób istotny zadań zgłoszonych i wyłonionych w drodze konsultacji projektów budżetu obywatelskiego. W piśmiennictwie wskazuje się, że przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego jest co

[763] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

do zasady fakultatywne, jednakże ewentualna decyzja jednostki samorządu co do ich przeprowadzenia będzie się wiązała z obligatoryjną realizacją zadań wybranych przez mieszkańców[764]. Środki budżetowe mogą być przeznaczane na realizację projektów dotyczących całego terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego lub jej określonej części. Przedmiotowe rozwiązanie nie stanowi istotnego *novum*, ponieważ dotychczas przeprowadzane konsultacje w zakresie budżetu obywatelskiego dotyczyły zarówno projektów ogólnomiejskich, jak również dzielnicowych/osiedlowych. W przypadku zaś powiatu i województwa części przeznaczone na realizację zadań z budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na całość powiatu/województwa lub określone części ich terytorium. Tym samym do zakresu przedmiotowego konsultacji społecznych należy zaliczyć budżet obywatelski jako konsultowanie wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego[765].

Występujące różnice między budżetem obywatelskim a konsultacjami społecznymi nie uzasadniają jednak uznania budżetu obywatelskiego za instytucję odrębną od konsultacji społecznych. Ustawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych wprowadził uregulowania o charakterze proceduralnym dotyczące projektów zgłaszanych w ramach budżetu obywatelskiego. Upoważnił organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwał wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. W szczególności organy stanowiące powinny określić:

1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w której zgłaszany jest projekt;
3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

[764] J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 10, s. 69.

[765] Tamże, s. 71.

Ustalając zasady przeprowadzenia głosowania, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały obowiązane przez ustawodawcę do zapewnienia równości i bezpośredniości głosowania.

Wykorzystując instytucję budżetu obywatelskiego mieszkańcy danej społeczności lokalnej mogą brać aktywny udział w podejmowaniu decyzji na temat dystrybuowania środków publicznych na poziomie lokalnym. W procesie tworzenia budżetu obywatelskiego uczestniczą zarówno mieszkańcy, jak i przedstawiciele organów danego samorządu[766]. Instytucja budżetu obywatelskiego zaliczana jest do form demokracji bezpośredniej, posiada charakter cykliczny oraz w miarę jednoznaczny charakter rozstrzygnięć[767]. Przyjmuje się, że instytucja budżetu obywatelskiego jest jednym ze skuteczniejszych instrumentów zaangażowania mieszkańców w sprawy wspólnoty lokalnej[768]. Instytucja ta stanowi nowatorski sposób na pobudzenie aktywności mieszkańców wspólnoty lokalnej[769]. Wpływa na poczucie mieszkańców, że mają możliwość decydowania o przeznaczeniu wydatków publicznych, a jednocześnie oddziałuje na wzmocnienie wizerunku organów jednostek samorządu[770].

Ustawodawca pozostawił jednostkom samorządu terytorialnego swobodę w zakresie wyboru formy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Istotne jest, aby forma była dostosowana do potrzeb i możliwości mieszkańców oraz adekwatna do problemu przedstawionego w ramach konsultacji. Z uwagi na to, że konsultacje w sprawach zmian podziału terytorialnego państwa obejmują co do zasady cały obszar jednostek samorządu terytorialnego, powinny spełniać kryterium powszechności w granicach administracyjnych jednostki, której dotyczą.

---

[766] A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 90; tak również E. Gulińska, B. Składanek, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2017, nr 1, s. 32.

[767] R. Gawłowski, M. Popławski, *Regionalne budżety obywatelskie – powielenie, inspiracja czy nowa konstrukcja?*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 1–2, s. 128.

[768] A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 90.

[769] M. Radziszewski, *Dynamika partycypacji...*, s. 137.

[770] Tak J. Kosowski, *Budżet...*, s. 67; podobnie R. Marchaj, *Charakter prawny...*, s. 7–8.

3. Zakres przedmiotowy konsultacji z mieszkańcami

Nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z dnia 2 lutego 1996 roku[771] ustawodawca dodał art. 5a odnoszący się do instytucji konsultacji z mieszkańcami gminy. Stosownie do postanowień art. 5a ust. 1 u.s.g. konsultacje z mieszkańcami mogą być przeprowadzone na terytorium gminy w sprawach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Przedmiotem konsultacji jest zagadnienie z zakresu administracji publicznej, związane z realizacją spraw publicznych[772]. Zastosowanie wyrażenia „mogą być" wskazuje na fakultatywny charakter omawianej formy partycypacji społecznej[773]. Redakcja pozostałych przepisów stanowi jednak, że instytucja konsultacji przyjmuje postać obligatoryjną, a niekiedy fakultatywną. Rozwiązanie zawarte w art. 5a ust. 1 u.s.g. w doktrynie uznane jest za nieprawidłowe[774].

Regulacja obowiązkowych konsultacji z mieszkańcami została rozproszona w kilku aktach prawnych. W ustawie o samorządzie gminnym uregulowano obligatoryjne konsultacje w ramach procedury tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, jak również procedury ustalania i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz (art. 4a u.s.g.). W przypadku procedury tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic konsultacje nie są wymagane w przypadku, gdy przeprowadza się referendum lokalne (art. 4a ust. 4 u.s.g.). Z uwagi na istotę i doniosłość referendum przypisuje się mu większe znaczenie oraz umieszcza wyżej w hierarchii instytucji demokracji bezpośredniej. Bezcelowe zatem byłoby przeprowadzenie dodatkowych konsultacji z mieszkańcami w razie przeprowadzenia referendum lokalnego w tej samej sprawie. Postanowienia ustawy o samorządzie gminnym formułują również obowiązek zastosowania instytucji konsultacji z mieszkańcami gminy w ramach

---

[771] Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 58, poz. 261).

[772] E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 107.

[773] Tak również: A. Szewc, *Komentarz do art. 5a*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 111; E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 113; M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 155.

[774] A. Szewc, *Komentarz do art. 5a*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 111. Tak również D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 26. Zdaniem tego autora konsultacje obligatoryjne należy potraktować jako rozwiązanie o charakterze wyjątkowym.

procesu tworzenia jednostki pomocniczej gminy (art. 5 ust. 2 u.s.g.), a także przed uchwaleniem lub zmianą jej statutu (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Stosownie do postanowień ustawy o samorządzie powiatowym obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się w toku postępowania w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia powiatu albo ustalenia jego granic (art. 3a u.s.p.). Ponadto przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami jest niezbędne w przypadku uzyskania zgody na połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście lub utworzenie powiatu, w którego skład wejdzie dotychczasowe miasto na prawach powiatu (art. 3c u.s.p.). Artykuł 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy[775] wprowadza obowiązek przeprowadzenia konsultacji przed tworzeniem, łączeniem, znoszeniem i podziałem jednostek pomocniczych miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 roku o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych[776] zmiana nazwy zamieszkiwanej miejscowości wymaga uprzednich konsultacji z jej mieszkańcami. Podobnie ustawodawca w art. 12 ust. 7 oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miejscowości przed ustaleniem w języku mniejszości narodowej dodatkowej nazwy zamieszkałej miejscowości. Obligatoryjną formę konsultacji stanowi, zgodnie z art. 11 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, będąca jednym z etapów uchwalenia studium.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami mogą zadecydować o przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami w przypadkach wskazanych w uchwale. Prawodawca zastosował katalog przedmiotowy przeprowadzania konsultacji o charakterze otwartym. Użyty zwrot „ważne dla gminy" jest szeroki oraz subiektywny. W znaczeniu leksykalnym zwrot „ważne" oznacza „taki, który wiele znaczy, mający dla

[775] Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1817 ze zm.).

[776] Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1443).

kogoś dużą wagę, znaczący, doniosły"[777]. Należy go oceniać w kontekście konkretnej jednostki samorządu terytorialnego[778]. W doktrynie wskazuje się, że niedookreślony charakter konsultacji fakultatywnych należy interpretować rozszerzająco, tak aby nie ograniczał w żaden sposób spraw poddawanych konsultacjom[779]. W piśmiennictwie dokonując interpretacji zakresu otwartego katalogu konsultacji społecznych, wskazuje się, że do ważnych spraw należy zaliczyć czynności strategiczne, przekraczające zakres zwykłego administrowania[780]. W ocenie Marty Banat ustawodawca posługując się wyrażeniem „sprawy ważne", nie odnosił tego jedynie do spraw leżących we właściwości organów jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem konsultacji społecznych mogą być zatem sprawy dotyczące mieszkańców danej jednostki. Sprawa będąca przedmiotem konsultacji nie musi należeć do właściwości organu stanowiącego czy wykonawczego[781]. Takie stanowisko należy uznać za kontrowersyjne. Celem i ideą konsultacji społecznych jest udział mieszkańców w sprawach, które dotyczą interesu ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu. Wyrażenie „w sprawach" utożsamiać należy z określonym, konkretnym zadaniem, w ramach którego przeprowadzający je organ bada stanowisko społeczności, której dane przedsięwzięcie może dotyczyć i wywierać wpływ na życie jej członków. Co więcej, instytucja konsultacji społecznych zakłada wyrażenie przez określone grupy społeczne opinii przed wydaniem określonego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej. Zastosowanie proponowanej przez Martę Banat interpretacji, zgodnie z którą wyrażenie przez grupę społeczną stanowiska w określonym przedmiocie nie będzie miało większego znaczenia dla podmiotu przeprowadzającego konsultacje, ponieważ nie posiada on kompetencji do zakończenia postępowania, którego konsultacje dotyczyły, prowadzi do bezużyteczności instytucji konsultacji. Wypacza ich sens, a także sprzyja zmniejszeniu zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Determinantą spraw ważnych dla gminy jest poparcie wniosku o przeprowadzenie konsultacji przez mieszkańców

[777] E. Sobol, *Nowy słownik...*, s. 1103.

[778] A. Szewc, *Komentarz do art. 5a*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 111.

[779] D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 27.

[780] Tak T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 252.

[781] M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 7–8, s. 14.

danej wspólnoty samorządowej[782]. W piśmiennictwie podnosi się także, że konsultacji fakultatywnych nie przeprowadza się w sprawach dotyczących indywidualnych aktów administracyjnych[783].

Formułowane są kryteria, którymi jednostki samorządu terytorialnego winny kierować się, określając ważne sprawy mogące być przedmiotem konsultacji. Do tych kryteriów zalicza się np.:

1) trwałość – jakie zmiany określone rozstrzygnięcie spowoduje w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego w dłuższej perspektywie;
2) wysokość zaangażowanych środków – jakie skutki podjęte rozstrzygnięcie spowoduje w sferze finansowej danej jednostki;
3) zasięg oddziaływania decyzji – na jaką grupę mieszkańców oddziaływać będzie przewidywane rozstrzygnięcie;
4) uciążliwość – jakie negatywne konsekwencje będzie powodowało określone rozstrzygnięcie na jakość życia mieszkańców społeczności lokalnej albo środowiska naturalnego[784].

W judykaturze oceniając na podstawie treści art. 5a u.s.g. zakres przedmiotowy konsultacji społecznych, wskazuje się, że przepis ten nie wylicza spraw obligatoryjnie wymagających konsultacji, nawet zaś w przypadkach zakwalifikowanych jako „sprawy ważne dla gminy" przewiduje możliwość ich prowadzenia[785]. Jednocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, „że członkom społeczności lokalnej, na podstawie uprawnienia przysługującego gminie, przysługuje indywidualne roszczenie o przeprowadzenie konsultacji, mogące stanowić podstawę do skarżenia uchwały podjętej bez tego trybu"[786].

Zawężanie przez prawodawcę kategorii spraw, które mogą zostać poddane konsultacjom społecznym, naruszałoby zasadę niezależności samorządu terytorialnego od sprawowania władzy na stopniu lokalnym. Niezależność ta została zagwarantowana

---

[782] M. Rulka, *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. (II OSK 2473/13) (glosa krytyczna)*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2, s. 164.

[783] M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a...*, s. 156 i cytowana tam literatura.

[784] M. Banat, *Konsultacje...*, s. 15.

[785] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2016 r., II SA/Wa 272/16, LEX nr 2113517.

[786] Wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., II OSK 2498/16, LEX nr 2589098; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2016 r., II SA/Wa 272/16, LEX nr 2113517; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2018 r., II SA/Rz 1260/17, LEX nr 2486266.

zarówno w Konstytucji RP, jak i EKSL. Narzucanie określonych postanowień przez prawodawcę pozbawiałoby mieszkańców wspólnoty możliwości decydowania o ważnych dla nich sprawach. Co więcej, o przeprowadzeniu konsultacji decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a ich realizacja finansowana jest ze środków własnych samorządu. Ingerencja państwa w tym przypadku nie jest zatem właściwa.

Ustalenia dokonane przez przedstawicieli doktryny wskazują, że organy stanowiące gmin wyróżniają kilka rodzajów spraw, które wymagają przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej społeczności. Zaliczają się do nich sprawy z zakresu: strategii rozwoju, programów współpracy z organizacjami pozarządowym, strategii rozwiązywania problemów społecznych, wieloletnich planów inwestycyjnych, programów rewitalizacji, programu ochrony środowiska i planów gospodarki odpadami[787].

Dokonana analiza 214 uchwał jednostek samorządu terytorialnego, wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. oraz art. 3d ust. 2 u.s.p., dowodzi, że w zdecydowanej większości organy stanowiące określają zakres przedmiotowy w niezmiernie lakoniczny sposób, posługując się zwrotem „(...) przeprowadza się w przypadkach określonych ustawą oraz innych sprawach ważnych dla gminy" lub zwrotami podobnymi[788].

[787] M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 264; M. Banat, *Konsultacje...*, s. 14

[788] Uchwała nr II/13/10 Rady Gminy Pilchowice z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Pilchowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r., nr 30, poz. 563); uchwała nr V/41/11 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Jaworze (Dz. Urz. Woj. Śląskiego nr 123, poz. 2338); uchwała nr LVI/1065/14 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Mysłowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4039); uchwała nr V/41/2015 Rady Gminy Szczecinek z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Szczecinek (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 459); uchwała nr XIII/58/2015 Rady Gminy Lubin z dnia 14 maja 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Lubin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2329); uchwała nr VII/VII/63/15 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Wisznia Mała (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2539); uchwała nr X/54/2015 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Czarny Bór (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3237); uchwała nr XIII/47/15 Rady Gminy Rędziny z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Rędziny (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4533); uchwała nr IX/60/15 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 11 września 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania

Przeprowadzone badania wskazują, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego regulują zakres przedmiotowy konsultacji z mieszkańcami poprzez

konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Wąsosz (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3817); uchwała nr XII/69/2015 Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 29 października 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Lewin Kłodzki (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4485); uchwała nr XIV/207/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Strzelin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5333); uchwała nr XIX/387/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 6197); uchwała nr XVI/98/2015 Rady Gminy Zawonia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Zawonia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 43); uchwała nr XI/159/2015 Rady Gminy Dobra z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dobra (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r., poz. 610); uchwała nr XVI/93/16 Rady Gminy w Brzegu Dolnym z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeg Dolny (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1172); uchwała nr XIV/130/2016 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeźnica (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2090); uchwała nr XIX/195/2016 Rady Gminy Giżycko z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie zasad i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Giżycko (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1468); uchwała nr XXI/182/2016 Rady Gminy Sławno z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Sławno (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2279); uchwała nr XXIV/187/2016 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeszcze (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3250); uchwała nr XXII.102.2016 Rady Gminy Udanin z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Udanin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3921); uchwała nr XXVIII/134/16 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 31 sieprnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mieroszów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4106); uchwała nr XXIX/222/16 Rady Miejskiej w Tuszynie z dnia 1 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Tuszyn (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4084); uchwała nr XVIII/116/2016 Rady Gminy Koczała z dnia 22 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3378); uchwała nr XXII/182/16 Rady Gminy Cedry Wielkie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3568); uchwała nr XXII/117/2016 Rady Gminy Paszowice z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Paszowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4598); uchwała nr XXIV/237/2016 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miasto Ustka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego

zastosowanie wyliczenia spraw objętych konsultacjami społecznymi[789]. Należy również zwrócić uwagę, że wśród badanych uchwał regulujących zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami część z nich w ogóle nie redagowała zakresu

poz. 3856); uchwała nr XXVII/176/16 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 4 października 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Kostomłoty (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4704); uchwała nr XXI/175/16 Rady Gminy Dolice z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Dolice" (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4993); uchwała nr XXV/156/2016 Rady Gminy Pęczniew z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Pęczniew (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5714); uchwała nr XXXI/238/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wadowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1247); uchwała nr XXIV/180/2017 Rady Gminy Purda z dnia 3 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Purda (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 654); uchwała nr XXI/128/17 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Maszewo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 927); uchwała nr XVIII/149/2017 Rady Miejskiej w Suchaniu z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Suchań (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1303); uchwała nr XXXIII/171/2017 Rady Gminy Białaczów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Białaczów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1872).

789 Uchwała Rady Miasta Olsztyna w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Olsztyn; uchwała nr 165/06 Rady Gminy Mały Płock z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mały Płock (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego nr 238, poz. 2329); uchwała nr XXXVI/257/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z 26 września 2013 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu nowodworskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10543); uchwała nr XIV/207/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Strzelin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5333); uchwała Rady Miasta Piły w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Piły; uchwała nr V/31/2015 Rady Gminy Gietrzwałd z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Gietrzwałd (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1535); uchwała nr XXI/101/15 Rady Gminy Rewal z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Rewal (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5426); uchwała nr XXI/238/16 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1139); uchwała nr XXIII/152/16 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 23 czerwcu 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Nasielsk (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6317).

przedmiotowego konsultacji[790]. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podejmują również uchwały określające zasady przeprowadzania konsultacji społecznych w konkretnej sprawie, a zatem mające charakter jednorazowy[791].

W toku badań ustalono, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w podobny sposób określają sprawy kwalifikujące się do uprzedniego przeprowadzenia

[790] Uchwała nr XXXI/358/2017 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2056); uchwała nr X/54/2015 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kępno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4240); uchwała nr XIX/102/2016 Rady Gminy w Sarnakach z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Sarnaki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 4258); uchwała nr XXVIII/210/2017 Rady Miejskiej Gminy Skoki z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Skoki (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2958); uchwała Rady Gminy Stanisławów nr XXI/168/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Stanisławów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2016 r., poz. 11099); uchwała nr XXI/56/2016 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 14 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wielgomłyny (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4206).

[791] Uchwała nr XX/174/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Głogowa konsultacji społecznych projektu Budżetu Obywatelskiego na 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1694); uchwała nr XXIV/137/16 Rady Miasta Helu z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r., poz. 226); uchwała nr XXII/193/2016 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta w przedmiocie zmiany nazw ulic w Białogardzie (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3736); uchwała nr XXVII/433/2017 Rady Miejskiej w Miechowie z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie konsultacji z mieszkańcami w zakresie zmiany nazw ulic i osiedla położonych na terenie miasta Miechów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2461); uchwała nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z 16 grudnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Siedlce na rok 2018 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11772); uchwała nr XXI/184/16 Rady Miejskiej w Błoniu w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie z dnia 5 września 2016 r. na temat Budżetu Gminy Błonie na 2017 rok (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8851); uchwała nr XXIV/137/16 Rady Miasta Helu z 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r., poz. 226).

konsultacji z mieszkańcami wspólnoty samorządowej. Analizując wskazane zagadnienie, należy zwrócić uwagę na tendencję powielania w przepisach uchwał przepisów ustawowych[792], co stanowi naruszenie przepisów prawa[793].

4. Zakres podmiotowy konsultacji z mieszkańcami

W konsultacjach społecznych biorą udział dwie grupy podmiotów – podmioty konsultowane oraz podmioty konsultujące. Podmiotem konsultującym jest podmiot, który organizuje i przeprowadza konsultacje. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy konsultacji i ich formy, podmiotami konsultującymi są organy administracji publicznej. Ustawodawca w ramach konsultacji obligatoryjnych nałożył na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek ich przeprowadzenia. Tym samym postanowił o nałożeniu na organy jednostek samorządu terytorialnego przymiotu podmiotów konsultujących.

Przechodząc do omówienia podmiotów konsultowanych, wskazać należy, że kluczowe znaczenie ma art. 5a ust. 1 u.s.g. Zgodnie ze wskazanym przepisem w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Analogiczne rozwiązanie ustawodawca zastosował w przypadku pozostałych ustaw samorządowych, tj. art. 3d ust. 1 u.s.p., odnosząc zakres podmiotowy konsultacji do mieszkańców powiatu, oraz art. 10a ust. 1 u.s.w., który do podmiotów uprawnionych zalicza mieszkańców województwa. Ustawodawca zatem powiązał zakres podmiotowy konsultacji z pojęciem mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. W znaczeniu leksykalnym termin „mieszkaniec" oznacza człowieka mieszkającego gdzieś na stałe[794]. Definicja ta wskazuje na utożsamienie mieszkańca z osobą fizyczną oraz jest związana z definicją legalną miejsca zamieszkania. Prawodawca związał krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach z miejscem zamieszkania, zdefiniowanym w art. 25 k.c.,

[792] M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 264.

[793] Zgodnie z § 143 w zw. z § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

[794] E. Sobol, *Podręczny słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 461.

zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu[795]. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że

> o miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwie przesłanki faktyczne: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości (*corpus*, tj. czynnik zewnętrzny) i zamiar stałego pobytu (*animus*, tj. czynnik wewnętrzny). Jeśli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, powoduje to utratę miejsca zamieszkania. (...) Faktyczne przebywanie w danej miejscowości nie może być rozumiane jedynie jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów[796].

Odnosząc się do miejscowości stanowiącej centrum życiowe osoby fizycznej, NSA stoi na stanowisku, że „o zamieszkiwaniu w jakiejś miejscowości można mówić wówczas, gdy występujące okoliczności pozwolą przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest obecnie głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej, w której aktualnie koncentruje się jej życiowe centrum"[797]. „Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Wykładnia celowościowa wskazuje więc na potrzebę utożsamienia pojęcia »mieszkaniec gminy« z pojęciem »osoby stale zamieszkującej« na obszarze tej gminy"[798]. Należy w tym miejscu przywołać także Trybunał Konstytucyjny, który

---

[795] Tak wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 listopada 2018 r., I SA/Gd 253/18, LEX nr 2586374; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 20/19, LEX nr 2634503. W zakresie interpretacji art. 25 k.c. WSA w Warszawie stwierdził: „Dla ustalenia miejsca zamieszkania nie wystarczy ani samo zamieszkiwanie w sensie fizycznym, jednak bez zamiaru stałego pobytu, choćby zamieszkiwanie trwało przez dłuższy czas, ani sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości niepołączony z przebywaniem w tej miejscowości. O miejscu zamieszkania rozstrzyga zawsze całokształt okoliczności wskazujących na zejście się stanu faktycznego przebywania z zamiarem takiego przebywania".

[796] Wyrok NSA z dnia 16 września 2014 r., II OSK 2172/14, LEX nr 1572719; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 113/17, LEX nr 2281691; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2017 r., I SA/Gl 1131/16, LEX nr 2252004.

[797] Postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., I OW 82/12, LEX nr 1334606.

[798] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529509; tak również Wojewoda Zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 lipca 2015 r.,

w orzeczeniu z dnia 11 maja 2005 roku stwierdził, że „o przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach”[799].

Organy nadzoru zwracają uwagę na zakres podmiotowy osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, na który nie wpływa wiek danej osoby, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy brak zameldowania[800]. Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 1 Konstytucji RP wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców zamieszkujących określone terytorium, a co za tym idzie, jedyną przesłanką determinującą uznanie określonej osoby za członka danej wspólnoty jest fakt zamieszkiwania na określonym terytorium[801]. W piśmiennictwie formułowany jest także pogląd przeciwny:

> dla wyznaczenia kręgu członków wspólnoty samorządowej nie jest decydujący również „zamiar przebywania w gminie na stałe”, skoro mieszkańcami są również osoby niemające zdolności do czynności prawnych lub mające tę zdolność w stopniu ograniczonym, co każe zrezygnować z odwołania się do art. 25 k.c., czyniącego z zamiaru stałego pobytu w miejscowości kryterium identyfikacji miejsca zamieszkania osoby fizycznej[802].

Wskazać należy, że ustawodawca nie wiąże uprawnienia do udziału w konsultacjach z kwestią zameldowania. Potwierdza to judykatura. Zameldowanie jest jedynie rejestracją informacji o miejscu pobytu określonej osoby, brak meldunku nie stanowi podstawy wykluczenia tej osoby ze wspólnoty samorządowej[803]. Skoro znaczenie przy ustaleniu podmiotu uprawnionego do udziału w konsultacjach społecznych ma fakt zamieszkania na terenie gminy, to wymaganie od uczestników konsultacji podania numeru PESEL wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a

NK-3.4131.207.2015.AB, LEX nr 1775553.

799 Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

800 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r., P-1.4131.223.2016.AB, LEX nr 2135538.

801 M. Banat, *Konsultacje...*, s. 16.

802 W. Kisiel, *Komentarz do art. 1*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 50.

803 Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

ust. 2 u.s.g.[804] Danym zawartym w rejestrze przysługuje domniemanie faktycznego stałego zamieszkania wyborcy[805].

Prawodawca w u.s.g. określając krąg podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, posłużył się zwrotem „z mieszkańcami". Mieszkańcem może być tylko osoba fizyczna, a zatem w konsultacjach nie mogą brać udziału osoby prawne. Ustrój demokratyczny, który stanowi punkt wyjścia instytucji konsultacji społecznych, jest oparty na społeczeństwie obywatelskim, nie zaś na działalności osób prawnych. Nie sposób przyznać osobom prawnym możliwości udziału w głosowaniu powszechnym, referendum ogólnopaństwowym czy referendum lokalnym. Udział osób prawnych w konsultacjach byłby również niezgodny z art. 5a ust. 1 u.s.g. ze względu na wynikającą z niego funkcjonalną treść normy. Osoby prawne działają za pomocą reprezentujących je osób fizycznych. Wyrazem woli osób prawnych jest zatem w istocie zdanie i stanowisko reprezentujących je osób fizycznych. Bezcelowym byłoby poddawanie pod konsultacje spraw, do których prawo udziału miałyby zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Reprezentanci osób prawnych posiadaliby uprawnienie do oddawania dwóch głosów, co stałoby w sprzeczności z istotą konsultacji[806].

Instytucja konsultacji z mieszkańcami gminy, uregulowana w art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. oraz art. 10a u.s.w., a także innych aktach prawnych, wskazuje, że jej najszerszy zakres podmiotowy obejmuje mieszkańców całej gminy, powiatu bądź województwa.

> Ustawodawca, upoważniając radę gminy do ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, nie legitymuje jej zatem do wyznaczenia w takiej uchwale kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. (...) Norma zawarta w tym przepisie nie zawiera żadnych ograniczeń ani też nie odsyła w tym zakresie do innych aktów[807].

Jedynie ustawodawca może ów krąg ograniczyć. Rozszerzenie zakresu podmiotowego konsultacji o mieszkańców innej jednostki samorządu terytorialnego mija się z celem

---

[804] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV Sa/Gl 540/16, LEX nr 2120823; podobnie: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r., PN-II.4131.185.215, LEX nr 1731181.

[805] Postanowienie SN z dnia 12 września 2019 r., I NSW 71/19, LEX nr 2755880.

[806] Por. D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 29; S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 3, s. 12.

[807] Tak m.in. M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 265.

instytucji. Opinia osób, których centrum zainteresowań znajduje się w innym miejscu zamieszkania niż w danej jednostce samorządu terytorialnego, nie może być adekwatna do potrzeb i oczekiwań mieszkańców właściwej jednostki. Udział członków innej wspólnoty samorządowej w konsultacjach nie gwarantuje właściwych wyników konsultacji. Należy zwrócić uwagę na możliwość wspólnego przeprowadzenia konsultacji, gdy problem dotyczy kilku sąsiadujących ze sobą gmin. Wówczas każda z nich przeprowadza konsultacje dla „swoich" mieszkańców, jednak w formie i na zasadach przyjętych przez pozostałe jednostki. Zapewni to miarodajny efekt w postaci szerokiej grupy społeczności lokalnej. Przykładem konsultacji, które odbywają się w kilku jednostkach stopnia gminnego jednocześnie, są konsultacje przeprowadzane w ramach procedury zmiany granic związku metropolitalnego w województwie śląskim, która została uregulowana w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim[808]. Stosownie do postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim albo zmiana jego granic wymaga zasięgnięcia opinii rad gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego lub mających wejść w jego skład poprzedzonego przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami.

Zakres podmiotowy konsultacji społecznych obejmuje co do zasady mieszkańców gminy, na terenie której konsultacje mają zostać przeprowadzone. Od tej zasady są także wyjątki. Artykuł 8 ust. 2 i ust. 3 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz art. 13 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, które stanowią *LEX specialis* względem art. 5a ust. 1 u.s.g., określają obowiązek przeprowadzenia referendum lokalnego nie z mieszkańcami całej gminy, a samej zainteresowanej miejscowości[809]. Powyższe ustalenie znajduje swoje odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądów administracyjnych[810]. W przypadku gdy zakresem przedmiotowym konsultacji społecznych byłyby sprawy ważne dla

[808] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2022 r., poz. 2578).

[809] A. Szewc, *Komentarz do art. 5a*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 114; zob. także K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 1–2, s. 38. Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy, autor ten podniósł, że konsultacje cechują się powszechnością na terytorium, na którym są przeprowadzane.

[810] Patrz wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., II OSK 1023/10, LEX nr 746392; wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1029/10, LEX nr 737684.

określonej jednostki pomocniczej gminy, wówczas w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji można ograniczyć konsultacje do mieszkańców tej jednostki pomocniczej, np. dzielnicy, osiedla. Analiza aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. wskazuje na występujące różne rozwiązania prawne dotyczące zasięgu konsultacji społecznych w gminach. Część jednostek samorządu terytorialnego dopuszcza możliwość przeprowadzania konsultacji o zasięgu ogólnogminnym oraz lokalnym, tj. ograniczonym do części np. sołectwa lub dzielnicy, a w zakresie samorządu powiatowego do części jego terytorium[811]. W zakresie dotyczącym zasięgu konsultacji społecznych przeprowadzanych w gminach wyróżnia się również konsultacje o zasięgu „środowiskowym". Zasięg ten obejmuje określone

[811] Uchwała nr VII/VII/63/15 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wisznia Mała (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2539); uchwała nr XIV/130/2016 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie zasad trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeźnica (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2090); uchwała nr XIX/195/2016 Rady Gminy Giżycko z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Giżycko (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1468); uchwała nr XXII/182/16 Rady Gminy Cedry Wielkie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3568); uchwała nr XXV/156/2016 Rady Gminy Pęczniew z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Pęczniew (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5714); uchwała nr XXXI/238/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wadowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1247); uchwała nr XVII/149/2017 Rady Miejskiej w Suchaniu z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Suchań (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1303); uchwała nr XXVII/304/2021 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Buskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 2419); uchwała nr XXXI/248/2021 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Myślenickiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1379); uchwała nr XXIII/178/21 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Braniewskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1340); uchwała nr IX/174/15 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami województwa zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5772); uchwała nr XIV/221/20 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa lubuskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 592).

grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty, których przedmiot konsultacji dotyczy[812].

Ustawodawca nie określił, czy prawo do udziału w konsultacjach społecznych przysługuje jedynie osobom posiadającym obywatelstwo polskie, czy również obywatelom innych państw Unii Europejskiej oraz obywatelom państw spoza Unii i bezpaństwowcom. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit a k.w. czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom państw Unii Europejskiej stale zamieszkującym na terenie danej gminy. Należy zauważyć, że prawodawca nie zastosował podobnych rozwiązań w zakresie przyznania czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów powiatu i samorządu województwa. Prawa do udziału w konsultacjach społecznych nie należy utożsamiać z czynnym prawem wyborczym do organu jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie w ocenie Moniki Augustyniak nieuzasadnione byłoby zawężenie zakresu podmiotowego konsultacji jedynie do obywateli posiadających prawo wyborcze[813]. Co więcej, prawo udziału w referendum lokalnym, zgodnie z art. 3 u.r.l., zostało ograniczone do osób posiadających czynne prawo wyborcze w ramach wyborów do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej referendum. Ustawodawca w k.w. uregulował kwestię posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz utraty tego prawa. Takiego

[812] Uchwała nr XVI/114/2016 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2230); uchwała nr XVIII/89/16 Rady Gminy Srokowo z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Srokowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1336); uchwała nr XXI/265/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Góra Kalwaria (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6862); uchwała nr XXII/209/16 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Stare Babice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8910); uchwała nr XXI/113/16 Rady Gminy Ciechanów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Ciechanów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11274); uchwała nr XXXII/152/2017 Rady Gminy Mycielin z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Mycielin (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2189); uchwała nr XXIX/385/2017 Rady Miasta Legionowo z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w Gminie Miejskiej Legionowo (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 3288).

[813] M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna*..., s. 290.

rozwiązania nie zastosował natomiast w zakresie udziału mieszkańców w konsultacjach społecznych. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP pozbawienie praw publicznych, praw wyborczych albo ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądu powoduje utratę czynnego prawa wyborczego, natomiast nie powoduje utraty statusu mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego. Uzależnienie uprawnienia do udziału w konsultacjach społecznych od posiadania przez mieszkańców czynnego prawa wyborczego stanowi naruszenie art. 5a ust. 1 u.s.g.[814] Uzasadnienia powyższego stanowiska należy poszukiwać w postanowieniach Konstytucji RP. Ustrojodawca w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przyznał wszystkim równość wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia konstytucyjnie przyznanych praw i wolności mogą wynikać jedynie z aktów prawnych rangi ustawowej. Wobec braku ustawowego ograniczenia udziału określonej grupy mieszkańców w konsultacjach społecznych przyjęcie, że zakres podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych jest tożsamy z czynnym prawem wyborczym do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, stanowi naruszenie prawa[815]. Podobne stanowisko, analizując zakres podmiotowy konsultacji społecznych, zajął Naczelny Sąd Administracyjny[816].

Mając powyższe na uwadze, należy zatem uznać, że obywatele państw członkowskich UE również mają prawo udziału w konsultacjach z mieszkańcami danej społeczności lokalnej[817]. Ustalenia wymaga, czy obywatele państw nienależących do Unii Europejskiej oraz bezpaństwowcy zamieszkujący na terenie danej gminy mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach[818] cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Prawodawca w art. 2 pkt 2 ustawy wyłączył zastosowanie powyższej ustawy do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Cudzoziemcem

---

814 T. Moll, *Konsultacje...*, s. 247.

815 M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 267.

816 Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-wr-1116-02/.html (27.09.2017); zob. także M. Rulka, *Konsultacje społeczne w sprawie budżetu obywatelskiego. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.05.2015 r. (II GSK 942/14)*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 4, s. 70.

817 Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 5, s. 8; A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje...*, s. 50.

818 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519).

w rozumieniu ww. ustawy nie jest zatem obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej. O ile ustawodawca przyznał czynne prawo wyborcze obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, o tyle takiego zabiegu legislacyjnego nie poczyniono względem cudzoziemców. Obecność cudzoziemców może być niekiedy krótkotrwała oraz związana z przyczynami tkwiącymi w podłożu politycznym państw, z których pochodzą. Tym samym ich związek ze wspólnotą samorządową może być nieznaczny. Przyznanie im prawa udziału w konsultacjach społecznych może zatem nie mieć uzasadnienia. Charakter konsultacji jest w zasadzie opiniodawczy, a co za tym idzie, przyznanie cudzoziemcom prawa do udziału w konsultacjach nie powoduje skutków prawnych po stronie samorządu. Wynik konsultacji może wpływać na kształt opinii mieszkańców wspólnoty, których przynależność do wspólnoty ma charakter trwały.

Nie jest zasadne zawężenie katalogu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych jedynie do osób pełnoletnich. Osoby niepełnoletnie zamieszkujące na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego również mogą mieć istotny wkład w przedstawiane organom władzy publicznej opinie. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy osoby młodsze mogą stanowić ważną grupę docelową (np. w przypadku wyboru lokalizacji boisk osiedlowych, domów kultury, skateparków itp.)[819].

W badanych aktach prawa miejscowego regulujących zakres i tryb przeprowadzania konsultacji niektóre jednostki samorządu terytorialnego ograniczały prawo do udziału w konsultacjach społecznych w stosunku do osób niepełnoletnich, uprawniając do brania udziału w nich jedynie osoby pełnoletnie albo posiadające czynne prawo wyborcze do organów jednostki samorządu terytorialnego[820]. Wskazać tu można

[819] Zob. np. T. Moll, *Konsultacje...*, s. 248; K. Darowska, *Budżet...*, s. 211.

[820] Uchwała nr X/77/2015 Rady Gminy Lipno z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Lipno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4641); uchwała nr 380/XLV/2014 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Czerwonak (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2016 r., poz. 2008); uchwała nr XIV/130/2016 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeźnica (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2090); uchwała nr XXIV/187/2016 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeszcze (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3250); uchwała nr XXXI/238/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wadowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1247); uchwała nr IX/74/15 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad

jednostki samorządu terytorialnego ograniczające zakres podmiotowy konsultacji społecznych do mieszkańców, którzy ukończyli 16. rok życia[821]. Takie rozwiązania wykraczają poza delegację ustawową przyznaną organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Nie znajduje podstawy prawnej ograniczanie uprawnień do udziału w konsultacjach społecznych do kręgu mieszkańców, którzy reprezentują tylko określone środowiska społeczne lub zawodowe. Co więcej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do odbierania uprawnień mieszkańcom do wyrażania opinii w ramach konsultacji społecznych. Takie stanowisko zajmują sądy administracyjne w swoim orzecznictwie. „W delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji"[822]. Podobnie należy odnieść się do poszukiwania przez organizatorów interesu prawnego bądź faktycznego uczestników konsultacji. Ustawodawca nie uwarunkował uczestnictwa mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w konsultacjach społecznych od posiadania ww. przymiotów, tym samym ich stawianie uznać należy za bezprawne[823].

---

i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Zebrzydowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4564); uchwała nr XXVIII/134/16 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mieroszów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4106); uchwała nr XXIII/152/16 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Nasielsk (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6317); uchwała nr XVIII/89/16 Rady Gminy Srokowo z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Srokowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1336).

821 Uchwała nr XXI/221/2016 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Szamotulskiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4093); uchwała nr XXXIII/264/16 Rady Miasta Otwocka z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Otwocka konsultacji społecznych w sprawie ustalenia części budżetu Miasta Otwocka na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8283); uchwała nr XXIV/137/16 Rady Miasta Helu z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 226).

822 Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006, II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; podobnie NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.

823 T. Moll, *Konsultacje...*, s. 249.

W piśmiennictwie zgłasza się postulat rozważenia przez ustawodawcę ograniczenia zakresu podmiotowego konsultacji społecznych przez wprowadzenie cenzusu wieku oraz ograniczenia udziału w nich osób o zaburzeniach psychicznych i pozbawionych praw publicznych w drodze prawomocnego orzeczenia sądowego. Podkreśla się, że udział osób małoletnich, chorych, a także pozbawionych praw publicznych w wyniku popełnienia przestępstwa, może prowadzić do dezawuowania instytucji konsultacji społecznych[824]. W mojej ocenie powyższe wnioski co do zakresu podmiotowego omawianej instytucji uznać należy za zbyt daleko idące.

Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy uchwał regulujących zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami, należy wskazać, że w zdecydowanej większości organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni dopuszczają do udziału w konsultacjach wszystkich mieszkańców, nie ograniczając zakresu ze względu na wiek[825].

---

[824] K. Kozłowski, *Gminne konsultacje...*, s. 47.

[825] Uchwała nr XXI/265/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Góra Kalwaria (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6862); uchwała nr XXXII/152/2017 Rady Gminy Mycielin z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Mycielin (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2189); uchwała nr XVI/173/2015 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Władysławowo (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4390); uchwała nr XXIV/237/2016 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miasto Ustka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3856); uchwała nr XXI/128/2017 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Maszewo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 927); uchwała nr XVII/149/2017 Rady Miejskiej w Suchaniu z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Suchań (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1303); uchwała nr XXV/156/2016 Rady Gminy Pęczniew z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Pęczniew (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5714); uchwała Rady Powiatu w Pile z dnia 4 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Pilskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5475); uchwała nr XXVIII/200/2020 Rady Powiatu Gdańskiego z dnia 30 października 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu gdańskiego (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 5000); uchwała nr XXXI/248/2021 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Myślenickiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1379); uchwała nr XXIII/178/21 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych

Analiza uchwał wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. wykazała, że w niektórych aktach prawa miejscowego dopuszczono do udziału w konsultacjach społecznych nie tylko osoby fizyczne, lecz także organizacje pozarządowe, grupy mieszkańców, grupy społeczno-zawodowe, które reprezentowane są przez wyznaczone osoby fizyczne[826].

Prawodawca nie nakazuje podmiotom uprawnionym aktywnego udziału w konsultacjach społecznych. Uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej w ramach instytucji konsultacji, podobnie jak w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz referendum lokalnym, stanowi prawo, a nie obowiązek członka

z mieszkańcami Powiatu Braniewskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazowieckiego poz. 1340); uchwała nr XXVII/304/2021 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Buskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 2419); uchwała nr XXXIV/333/2021 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu słupskiego (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4766); uchwała nr IX/174/15 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami województwa zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5772); uchwała nr V/60/4/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa śląskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7324); uchwała nr XIV/221/20 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa lubuskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 592).

826 Uchwała nr XXIV/237/2016 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszańcami Gminy Miasto Ustka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3856); uchwała nr XXVIII/134/16 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mieroszów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4106); uchwała nr XXIV/187/2016 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeszcze (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3250); uchwała nr XVI/173/2015 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 listopada 2015 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Władysławowo (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4390); uchwała nr XXII/117/2016 Rady Gminy Paszowice z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Paszowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4598); uchwała nr XXIX/222/16 Rady Miejskiej w Tuszynie z dnia 1 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Tuszyn (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4084); uchwała nr V/41/2015 Rady Gminy Szczecinek z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Giny Szczecinek (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 459); uchwała nr XXI/128/2017 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Maszewo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 927).

wspólnoty samorządowej. Udział ten jest zatem dobrowolny, a każdy o skorzystaniu z tego prawa decyduje samodzielnie[827]. Zasadnie podnosi się w piśmiennictwie, że

> Współcześnie możliwość uczestniczenia w konsultacjach społecznych jest jednym z podstawowych uprawnień każdego obywatela. Prawo to nie jest jednak zdefiniowane wprost w żadnym akcie prawnym. Jako element szerszego prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi uprawnienie to można wyprowadzić z przepisów Konstytucji RP, z treści ustrojowych ustaw samorządowych oraz z wielu aktów prawa międzynarodowego stanowiących, że każda jednostka powinna mieć możliwość uczestniczenia w rządzeniu swym krajem[828].

W literaturze przedmiotu takie działanie nazywa się publicznym prawem podmiotowym jednostki. Członek danej społeczności posiada zdolność żądania „czegoś" od państwa lub innego związku publiczno-prawnego, opierając się na określonej podstawie prawnej, przy występowaniu przewidzianych prawem okoliczności, które obejmują swoim zakresem zastosowanie określonej normy prawnej[829]. Beneficjentem publicznych praw podmiotowych jest jednostka, natomiast wynikające z nich normy skierowane są do podmiotów władzy publicznej, które na mocy norm prawa przedmiotowego obowiązane są do określonego zachowania[830]. Stanisław Kasznica wyróżnił trzy kategorie podmiotowych praw publicznych: prawa wolnościowe, prawa polityczne oraz prawa do pozytywnych świadczeń ze strony państwa. Prawo do konsultacji należy rozpatrywać w kontekście praw politycznych, które cechują się tym, że przysługują zarówno osobom prawa publicznego, jak również jednostkom, dają możliwość współdziałania przy konstytuowaniu organów państwa i związków publicznoprawnych, a także przyznają możliwość wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na wykonywanie władzy publicznej[831].

---

827 E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 107.

828 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 50. Por. A. Gross, *Rola...*, s. 66.

829 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 142; P. Przybysz, *Publiczne prawa podmiotowe*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 122. Autor stwierdził, że publiczne prawo podmiotowe stanowi sytuację prawną jednostki, która została ukształtowana za pośrednictwem norm prawnych, w ramach której obywatel może domagać się czegoś od państwa.

830 R. Stankiewicz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 147.

831 S. Kasznica, *Polskie...*, s. 142–143; tak również R. Stankiewicz, *Podstawowe...*, s. 147.

5. Wpływ konsultacji społecznych na rozstrzygnięcia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Z definicji leksykalnej oraz stanowisk doktryny i orzecznictwa wynika, że konsultacje społeczne polegają na zasięganiu opinii zainteresowanych środowisk. Według słownika języka polskiego wyraz „opinia" oznacza 'sąd, przekonanie, pogląd'[832]. Opiniować to z kolei 'wydawać opinię, wyrażać swój pogląd'[833]. Na podstawie zarówno językowych dyrektyw wykładni tego pojęcia, jak również dyrektyw pozajęzykowych instytucja konsultacji z mieszkańcami nie ma charakteru wiążącego dla organów administracji publicznej ani przeprowadzających je podmiotów. Konsultacje społeczne nie wywołują skutków konwencjonalnych dla organów, które je przeprowadzają. Jego uczestnicy nie podejmują decyzji w imieniu całej wspólnoty samorządowej, a wyrażają jedynie swoje zdanie na temat przedstawionego problemu. Konsultacje społeczne nie kreują prawa, a mają jedynie charakter opiniodawczy. Zdaniem sądów administracyjnych wynik konsultacji nie wiąże organów jednostek samorządu terytorialnego, a celem konsultacji jest zapoznanie się z oczekiwaniami społecznymi na wskazany temat[834].

Konsultacje społeczne stanowią jeden z etapów konkretnego postępowania w sprawie zmian podziału terytorialnego państwa, np. zmian granic gmin czy utworzenia jednostki pomocniczej. Organ administracji publicznej po zapoznaniu się z wynikami przeprowadzonych konsultacji powinien podjąć rozstrzygnięcie, biorąc pod uwagę stanowisko mieszkańców. Konsultowanie nie oznacza negocjowania. Uczestnicy konsultacji nie mogą wymuszać na właściwych organach podejmowania określonych decyzji[835]. W przypadku decyzji odmiennej od wyników konsultacji społecznych organ winien tę rozbieżność uzasadnić. W przeciwnym razie istota konsultacji byłaby marginalizowana, przez co mogłaby prowadzić do niechęci mieszkańców

[832] E. Sobol, *Podręczny...*, s. 609.
[833] Tamże.
[834] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/Gl 540/16, LEX nr 2120823.
[835] R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 165.

danej wspólnoty samorządowej wobec uczestnictwa w nich[836]. W piśmiennictwie zauważono, że ustawodawca przyznając obligatoryjnym konsultacjom społecznym niewiążący charakter, wykazał się zarówno nieracjonalnym podejściem do wydatków publicznych, jak również lekceważeniem społeczności lokalnej[837]. Choć uwzględnienie przez organy jednostki samorządu terytorialnego opinii wyrażonej przez mieszkańców w toku przeprowadzanych konsultacji nie zawsze posiada prawne uwarunkowania, to niewątpliwie posiada umocowanie o charakterze psychologicznym. W piśmiennictwie oceniając wpływ konsultacji społecznych na relacje pomiędzy obywatelami a władzą lokalną, wskazuje się, że obywatele i podmioty społeczne biorące udział w konsultacjach stają się partnerami dla przedstawicieli administracji[838].

W analizowanym problemie wyraża się główna różnica między konsultacjami społecznymi a referendum lokalnym[839]. *Differentia specifica* konsultacji polega na braku związania organów gminy wolą wyrażoną przez jej mieszkańców[840]. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że rada gminy nie jest związana wynikiem konsultacji, ponieważ w przypadku prostego zestawienia liczby głosów za i przeciw nie bierze się pod uwagę innych czynników natury społeczno-gospodarczej[841].

Nieprzeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami w sprawach, w których ustawodawca uznał ich przeprowadzenie za obligatoryjne, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu administracyjnego[842]. W mojej

---

836 Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5a*, w: Z. Niewiadomski, R. Hauser (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 67.

837 I. Kuc, *Subsydiarność...*, z. 374.

838 P. Stankiewicz, A. Stasik, J. Suchomska, *Od informowania do współdecydowania i z powrotem. Prototypowanie technologicznej demokracji*, „Studia Socjologiczne" 2015, nr 3, 69.

839 Tak m.in. M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 103.

840 D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 27–28; M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 154.

841 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 1999 r., II SA 1255/98, LEX nr 47214.

842 E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 116; E. Ura, *Konsultacje...*, s. 216; wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., II OSK 652/13, LEX nr 1559840; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18, LEX nr 2541150; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 września 2019 r., II SA/Go 514/19, LEX nr 2725312; wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 listopada 2019 r., II SA/Ke 793/19, LEX nr 2750050; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r., III SA/Kr 1054/19, LEX nr 2760310; wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1085/19, LEX nr 2772704.

ocenie z powyższym nie sposób się zgodzić. Podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie ważnej dla danej społeczności, o ile tak postanowi organ stanowiący (we wcześniej podjętej uchwale), stanowi o istotnym naruszeniu prawa. W szczególności przez wzgląd na podjęcie ewentualnego rozstrzygnięcia bez uwzględnienia stanowiska mieszkańców, a zatem osób, których wynik danego postępowania bezpośrednio dotyczy. W orzecznictwie sądowym jednoznacznie wskazuje się, że przez istotne naruszenie prawa rozumie się m.in. naruszenie określonej przepisami prawa procedury[843]. Tym samym naruszeniem procedury określonej przepisami aktu prawa miejscowego będzie podjęcie przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego decyzji bez zasięgnięcia wymaganej ww. przepisami miejscowymi, opinii mieszkańców, wyrażonej w drodze konsultacji.

Nieco inaczej wygląda kwestia uchybienia procedury wydania rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz powiatów, a także ustalania ich granic bez przeprowadzania wymaganych na podstawie art. 4a ust. 1 u.s.g. (art. 3a ust. 1 u.s.p.) konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych jednostek. Konsultacje z mieszkańcami stanowią jedną z form demokracji deliberatywnej[844], czyli przewidującej aktywny udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Mimo ich niewiążącego charakteru, należy stwierdzić, że ich wynik musi być brany pod uwagę przez organ administracji publicznej przed podjęciem rozstrzygnięcia. Nieuwzględnienie stanowiska mieszkańców może potęgować ich negatywne przeświadczenie o braku wpływu na podejmowane rozstrzygnięcia przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz Radę Ministrów. Taka tendencja z kolei przyczynić się może do spadku zaangażowania mieszkańców w zakresie udziału w konsultacjach społecznych, co tym samym zmniejsza ich skuteczność. Mniejsza skuteczność konsultacji prowadzić może z kolei do poczucia braku efektywności realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej.

---

[843] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 lutego 2021 r., II SA/Go 129/21, LEX nr 3147455; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 kwietnia 2021 r., II SA/Go 391/20, LEX nr 3163718; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 115/21, LEX nr 3171441; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 maja 2021 r., III SA/Kr 201/21, LEX nr 3177224.

[844] Zob. M. Wenclik, *Konsultacje społeczne w gminach województwa podlaskiego na podstawie analizy regulacji statutowych i uchwał w sprawie zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 4, s. 55.

Wnioski

Postanowienia Konstytucji RP wskazują, że obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej ustrój stanowi demokracja. Powyższe opiera się zatem na udziale obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Przejawem urzeczywistnienia zasady demokratycznego państwa prawnego jest instytucja konsultacji z mieszkańcami. Konsultacje stanowią niewiążącą formę wyrażania przez mieszkańców wspólnot samorządowych opinii, stanowisk, poglądów na problem przedstawiony przez organy władzy publicznej. Stanowisko uczestników konsultacji jest przedmiotem analizy organizatora, jak również materiałem niezbędnym do podjęcia decyzji w kwestii poddanej pod konsultacje. Rozwiązania prawne dotyczące omawianej formy demokracji na stopniu lokalnym uregulowane zostały w samorządowych ustawach ustrojowych oraz innych aktach prawnych rangi ustawy. Zgodnie z wolą ustawodawcy konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się w sposób obligatoryjny – w sprawach określonych przez prawodawcę oraz w sposób fakultatywny – w kwestiach istotnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie dotyczące otwartego katalogu przedmiotu konsultacji zapewnia elastyczność w zakresie możliwości ich przeprowadzenia. Prawodawca przyznał organom stanowiącym kompetencję określenia w drodze aktu prawa miejscowego zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami na obszarze obowiązywania aktów prawa miejscowego. Biorąc pod uwagę pojemną formułę przepisu upoważniającego, praktyka samorządowa wykształciła wiele różnych rozwiązań w tym zakresie, zarówno dotyczących formy, jak również inicjatywy oraz zakresu przedmiotowego i podmiotowego konsultacji z mieszkańcami. Przeprowadzone badania wskazują, że praktyka niekiedy wykracza poza delegację ustawową, choćby w zakresie ograniczenia prawa do udziału w konsultacjach społecznych.

Konsultacje społeczne stanowią przejaw demokracji deliberatywnej, ich zadaniem jest zapewnienie udziału mieszkańców w zarządzaniu sprawami publicznymi, tym samym aktywizowanie mieszkańców, zwiększanie roli wspólnot lokalnych, wywieranie wpływu na podejmowane przez władze decyzje ważne dla bezpośrednio zainteresowanych. Obowiązujące rozwiązania prawne nie wpływają w sposób dostateczny na zapewnienie partycypacji mieszkańców w sprawy publiczne. Wynika to z niewiążącego charakteru konsultacji. Organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują niekiedy rozstrzygnięcia zgoła odmienne od stanowiska wyrażonego przez

mieszkańców w drodze konsultacji społecznych. Kierują się więc przesłankami innymi niż wynikającymi z woli bezpośrednio zainteresowanych mieszkańców. Powyższe może negatywnie wpływać na zaangażowanie członków wspólnot samorządowych w sprawach publicznych, a także na ocenę samych mieszkańców dotyczącą prowadzonej przez organy administracji polityki lokalnej.

ROZDZIAŁ IV

Udział Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w procesie tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Ustrojodawca w art. 146 ust. 1 Konstytucji RP postanowił, że Rada Ministrów stanowiąca naczelny organ administracji rządowej prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. W konsekwencji ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.s.g. i art. 3 ust. 1 u.s.p. przyznał Radzie Ministrów kompetencję dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa, tj. ustalania, znoszenia, łączenia, podziału oraz dokonywania zmian granic odpowiednio gmin oraz powiatów. W zakresie dokonywania zmian granic województw ustawodawca, w drodze art. 5a u.p.t.p., przyznał Radzie Ministrów kompetencję dokonywania zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, podziałem lub znoszeniem powiatów, a zatem jedynie w zakresie zmian granic wynikających ze zmian granic powiatów wchodzących w skład województw. Samo zaś kreowanie, łączenie, podział i znoszenie województw stanowi wyłączną kompetencję parlamentu. Korzystając z przysługujących kompetencji, Rada Ministrów, pełniąc rolę strażnika interesu publicznego, zobowiązana jest do racjonalnego kształtowania podziału terytorialnego[845]. Rada Ministrów w procesie przeprowadzania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego pełni funkcję arbitra. Należy jednak zauważyć, że

[845] M. Mączyński, *Komentarz do art. 4 i nast.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 144.

inna rola organu administracji rządowej wynika z procedury wszczynanej z urzędu, a inną rolę odgrywa ów organ w ramach delimitacji przeprowadzanej na wniosek zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego[846].

W niniejszym rozdziale zostanie omówiona rola Rady Ministrów w procedurze zmian podziału terytorialnego państwa, w tym instytucja pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatów) lub utworzenia nowej gminy (powiatu), tj. tryb powoływania oraz jego zadania i kompetencje. Jednocześnie zostanie opisana rola Rady Ministrów w procesie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego oraz powiatowego, która jest w tym zakresie wiodąca, a także czynności wykonywane przez Radę Ministrów na poszczególnych etapach omawianego procesu w nawiązaniu do wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego opinii oraz wyników konsultacji z mieszkańcami lub referendum lokalnego. Ponadto przedmiotem badań będzie rozporządzenie stanowiące podstawę dokonania przez Radę Ministrów zmian w podziale terytorium państwa. Omówione zostanie zagadnienie związania treści rozporządzenia z wynikami konsultacji społecznych oraz aspekt kontroli legalności rozporządzenia realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

1. Pozycja prawna pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego

1.1. Uwagi ogólne

Instytucja pełnomocnika do spraw utworzenia nowej gminy oraz powiatu została przez ustawodawcę wprowadzona odpowiednio do ustawy o samorządzie gminnym ustawą nowelizującą z dnia 26 maja 2011 roku, do ustawy o samorządzie powiatowym zaś w drodze ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw[847]. Pierwotna regulacja dotycząca gminy odnosiła się jedynie do wyznaczenia pełnomocnika w przypadku tworzenia nowej

[846] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

[847] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

jednostki. Ustawodawca nie określił wówczas, czy wyznaczenie pełnomocnika w trakcie przebiegu procesu tworzenia nowej gminy jest obowiązkowe również w przypadku łączenia gmin. Istotą połączenia kilku jednostek samorządu terytorialnego jest *de facto* utworzenie nowej jednostki. Nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw z dnia 25 czerwca 2015 roku ustawodawca doprecyzował, że wyznaczenie pełnomocnika będzie miało zastosowanie również w przypadku procedury łączenia gmin. Jednocześnie zostało dookreślone rozwiązanie dotyczące realizowanych przez niego zadań oraz termin wygaszenia jego kompetencji. Dodano również art. 3ca u.s.p., na mocy którego ustawodawca postanowił o zastosowaniu instytucji pełnomocnika do spraw połączenia powiatów lub utworzenia nowego powiatu. Jednocześnie, analogicznie do rozwiązań przewidzianych dla gminy, ustawodawca określił zakres zadań i kompetencje pełnomocnika do spraw połączenia powiatów lub utworzenia nowej jednostki tego stopnia. Należy jednak zauważyć, że obecnie obowiązujące regulacje prawne odnoszące się do instytucji pełnomocnika są nieprecyzyjne. Ustawodawca nie uregulował w sposób kompleksowy ani trybu jego powoływania, ani przyznanych mu zadań i kompetencji[848].

1.2. Procedura wyznaczania pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego

Ustawa w art. 4e ust. 1 u.s.g. oraz 3ca ust. 1 u.s.p. stanowi, że w przypadku tworzenia nowej jednostki stopnia gminnego (powiatowego) lub łączenia kilku takich jednostek Prezes Rady Ministrów wyznacza pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia odpowiednio nowych gmin lub powiatów. Redakcja powyższych przepisów wskazuje, że wyznaczenie pełnomocnika następuje obligatoryjnie w przypadku prowadzenia postępowania kreującego nową jednostkę samorządu stopnia gminnego lub powiatowego albo ich łączenia. Użycie zwrotu „w przypadku" oraz czasowników w czasie teraźniejszym świadczy o tym, że wyznaczenie pełnomocnika następuje w sytuacji, kiedy Rada Ministrów wyda rozporządzenie w sprawie utworzenia lub

[848] Por. W. Baranowska-Zając, *Pozycja, zasady i tryb powoływania oraz zadania pełnomocnika do spraw tworzenia nowej gminy lub łączenia gmin oraz pełnomocnika do spraw tworzenia nowego powiatu lub łączenia powiatów*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2018, nr 9, s. 82.

połączenia jednostki samorządu terytorialnego. Wioleta Baranowska-Zając zwróciła uwagę, że ustawodawca nie przewidział obowiązku wyznaczenia pełnomocnika w przypadku dokonania podziału gminy lub powiatu, co również sprowadza się do powstania nowej jednostki samorządu terytorialnego[849]. Należy jednak sądzić, w myśl art. 4e ust. 1 u.s.g. (3ca ust. 1 u.s.p.), że skoro wyznaczenie pełnomocnika następuje w przypadku utworzenia nowej jednostki samorządu stopnia gminnego lub powiatowego, a taka okoliczność zaistnieje w sytuacji podziału istniejącej dotychczas jednostki, to wówczas zastosowanie znajdzie norma wynikająca z przywołanego przepisu. Tym samym uszczegółowienie przepisu i nadanie mu zakresu zastosowania w przypadku podziału gminy (powiatu) na mniejsze jednostki uważam za zbyteczne, jeśli do analogicznych wniosków można dojść w drodze wykładni przepisów. Kamila Grobicka-Madej zauważyła, że wyznaczenie pełnomocnika jest pierwszą czynnością, realizowaną w ramach procesu zmian w podziale terytorialnym państwa, której organy władzy publicznej powinny dokonać w wyniku podjętej decyzji o utworzeniu nowej gminy lub połączeniu gmin[850].

Ustawodawca w art. 4e ust. 1 u.s.g. oraz 3ca ust. 1 u.s.p. określił również organ posiadający kompetencję do wyznaczenia pełnomocnika oraz ustalił tryb powoływania pełnomocnika. Tryb wyznaczenia pełnomocnika jest analogiczny do trybu ustanowienia zarządu komisarycznego, o którym mowa w art. 97 u.s.g. i art. 84 u.s.p. Zgodnie z zastosowanymi rozwiązaniami pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatów) lub utworzenia nowej gminy lub powiatu wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody złożony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Analizując treść art. 4e ust. 1 u.s.g. oraz art. 3ca ust. 1 u.s.p., należy dojść do przekonania, że główną rolę w trybie wyznaczenia pełnomocnika odgrywa Prezes Rady Ministrów. Jedynie ten organ został wyposażony w kompetencję podjęcia omawianej czynności konwencjonalnej. Zredagowane przepisy dotyczące instytucji pełnomocnika trzeba uznać za nieprecyzyjne. Ustawodawca nie określił, czy minister właściwy do spraw administracji publicznej ma kompetencje do opiniowania kandydata przedstawionego przez wojewodę albo udzielania mu stosownej rekomendacji. Przepisy

[849] Tamże, s. 88.

[850] K. Grobicka-Madej, *Komentarz do art. 4e*, w: K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 2015, s. 29.

nie przesądzają również, czy minister właściwy do spraw administracji publicznej, a następnie Prezes Rady Ministrów są związani kandydaturą osoby rekomendowanej na stanowisko pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatu) lub utworzenia nowej jednostki. Gabriela Jyż analizując tryb wyznaczenia zarządu komisarycznego gminy, wskazała, że wniosek wojewody nie jest dla Prezesa Rady Ministrów wiążący. Ten pogląd należy uznać za słuszny. Prezes Rady Ministrów kieruje polityką rządu i działalnością wojewody. Propozycja wojewody ma zatem charakter pomocniczy. Przyjęcie odmiennego stanowiska sprowadzałoby się do marginalnej roli zwierzchnika wojewody w omawianym zakresie. Zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji RP wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, jest więc organem najbardziej zorientowanym w sprawach dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Zasadne jest zatem przyznanie mu prawa do wskazania odpowiedniego kandydata w celu tymczasowego realizowania zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego, które to podlegają ocenie wojewody w ramach działań nadzorczych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie trybu wyznaczenia pełnomocnika do spraw utworzenia nowej gminy, ponieważ z niewiadomych przyczyn ustawodawca postanowił o wyznaczeniu pełnomocnika na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a nie bezpośrednio, jak ma to miejsce w przypadku wniosku o odwołanie wójta w przypadku powtarzającego się naruszenia prawa (art. 96 ust. 2 zd. pierwsze u.s.g.). Podobnie wyznaczenie przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która do czasu wyboru pełni funkcję organu stanowiącego lub wykonawczego w przypadku ich odwołania w trybie określonym art. 96 u.s.g. następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, już bez udziału przedstawiciela Rady Ministrów w województwie[851]. Analogiczny brak konsekwencji można zarzucić ustawodawcy w zakresie przyjętych rozwiązań w u.s.p. W przypadku jednostek tego stopnia ustawodawca w art. 83 ust. 1 zd. trzecie u.s.p. postanowił o wyznaczeniu osoby pełniącej funkcje organów powiatu przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyłączając tym samym udział wojewody w tym zakresie.

[851] A. Szewc, *Komentarz do art. 4e*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 96.

Ustawodawca określił katalog osób, które mogą zostać wyznaczone przez wojewodę do pełnienia funkcji pełnomocnika. W przypadku pełnomocnika do spraw utworzenia nowej gminy lub połączenia gmin katalog ten określa następująca redakcja fragmentu art. 4e ust. 1 u.s.g.: „(...) spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład łączonej lub nowo tworzonej gminy". W zakresie zaś samorządu powiatowego ustawodawca postanowił w drodze art. 3ca ust. 1 u.s.p., że pełnomocnikiem może zostać osoba wyznaczona „spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników starostwa powiatu, którego obszar wchodzi w skład łączonego lub nowo tworzonego powiatu". Tym samym wojewoda dokonuje wyboru spośród osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim oraz jednostkach mu podległych albo urzędzie gminy lub urzędach gmin, w przypadku powiatu – w starostwach powiatowych, wchodzących w skład obszaru stanowiącego przedmiot zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Wobec przywołanych powyżej przepisów należy wskazać, że ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń dotyczących osoby pełnomocnika, w tym jego doświadczeń oraz kompetencji[852]. Ustawodawca nie określił jednak, jakimi kryteriami powinien się kierować wojewoda przy dokonywaniu wyboru osoby, której kandydatura zostanie przedstawiona Prezesowi Rady Ministrów. Nie sprecyzowano, czy w pierwszej kolejności wojewoda powinien wskazać kandydata spośród osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim, czy urzędzie zlokalizowanym najbliżej mieszkańców zainteresowanych jednostek. Również przepisy ustawy nie określają żadnych kryteriów, jakie powinien posiadać kandydat na pełnomocnika[853], co przy stopniu skomplikowania oraz liczby zadań do realizacji powinno zostać dookreślone.

Należy zwrócić uwagę na czynność konwencjonalną, na podstawie której następuje wybór pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatów) lub utworzenia nowej gminy (powiatu). Ustawodawca posłużył się zwrotem „wyznacza", a nie „powołuje". Podobna redakcja przepisu przy użyciu czasownika „wyznacza" została zastosowana w art. 28h u.s.g., zgodnie z którym w przypadku braku powołania zastępcy wójta, a w konsekwencji braku osoby, która w razie przemijającej przeszkody będzie pełnić

[852] R. Marchaj, *Komentarz do art. 3ca*, w: P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 122.

[853] Por. W. Baranowska-Zając, *Pozycja...*, s. 89.

funkcji organu wykonawczego w gminie, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która będzie pełnić obowiązki wójta danej gminy. Podobna konstrukcja występuje również w art. 96 ust. 1 i 2 u.s.g., który przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencję wyznaczenia osoby pełniącej obowiązki wójta w przypadku odwołania organu wykonawczego gminy w razie powtarzającego się naruszania postanowień Konstytucji lub ustaw, zaś w przypadku rozwiązania rady gminy wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Posługiwanie się terminem „wyznacza" stanowi więc konsekwencję stosowanej redakcji, co niekoniecznie należy uznać za właściwe. Wyrażenie „wyznaczyć", według słownika języka polskiego, oznacza 'powołać kogoś na stanowisko, polecić komuś jakąś pracę, zadanie, mianować'[854]. Wyznaczenie osoby na stanowisko pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy następuje w drodze powołania[855]. Należy się zatem zastanowić, czy lepszym rozwiązaniem nie byłaby redakcja, mocą której ustawodawca wskazałby formę powołania właściwą do powołania pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatu) lub utworzenia nowej gminy (powiatu). Posługiwanie się w tym przypadku (podobnie jak w art. 28h, 96 u.s.g. oraz art. 84 u.s.p.) wyrażeniem „wyznacza", może być mylące, kojarzy się bowiem z czynnością faktyczną, nie zaś prawną. Ponadto prowadzi do wniosku, że *de facto* i tak organ powołuje wskazaną przez wojewodę osobę na stanowisko pełnomocnika, wręczając jej akt powołania, który nie stanowi aktu wyznaczenia. W odniesieniu do art. 4e u.s.g. Bogdan Dolnicki zauważył, że jest to jedyna sytuacja w tej ustawie, w której ustawodawca odwołuje się do instytucji pełnomocnika[856]. W art. 28h oraz 96 u.s.g. ustawodawca posługuje się terminem „osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów", zaś w art. 97 u.s.g. „komisarz rządowy".

[854] E. Sobol, *Podręczny słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 1195.

[855] Komunikat Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 września 2015 r., Powołanie na stanowisko pełnomocnika ds. utworzenia nowej gminy Grabówka, https://mac.gov.pl/files/15-09-2015_-_komunikat_mac_-_powolanie_na_stanowisko_pelnomocnika_gminy_grabowka.pdf (15.06.2018).

[856] B. Dolnicki, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 122.

1.3. Funkcje i zadania pełnomocnika do spraw połączenia lub utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego

Ustawodawca nie określił w sposób jednoznaczny zadań i kompetencji pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub powiatów albo utworzenia nowej takiej jednostki. Podstawowym zadaniem pełnomocnika jest przygotowanie organizacyjne nowych jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań o charakterze publicznym, a następnie umożliwienie wykonywania zadań przez organy tych jednostek. Z art. 4e ust. 2 u.s.g. oraz 3ca ust. 2 u.s.p. wynika, że rolą pełnomocnika jest podejmowanie wszelkich działań, które pozwolą na wykonanie powierzonego mu zadania. Bogdan Dolnicki podkreślił, że art. 4e ust. 2 u.s.g. „nie określa precyzyjnie, jakiego rodzaju działania powinien przeprowadzić wybrany pełnomocnik"[857]. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 25 czerwca 2015 roku wskazano, że do zadań pełnomocnika będzie należała ocena zasadności istnienia jednostek organizacyjnych łączonych gmin oraz powiatów. Ponadto do zadań pełnomocnika należy przygotowanie aparatu pomocniczego do realizowania zadań publicznych. Jednocześnie nakłada się na niego obowiązek zapewnienia prawidłowej gospodarki finansowej utworzonej jednostki, a w szczególności uchwalenia jej budżetu. Ewentualny projekt budżetu, do czasu uchwalenia budżetu przez nową radę gminy, stałby się podstawą gospodarki finansowej utworzonej jednostki[858]. W piśmiennictwie wskazano również, że jeśli chodzi o zadania o charakterze organizacyjnym, to rolą pełnomocnika jest przygotowanie obiektów, w których swoją siedzibę będą miały urząd gminy (starostwo powiatowe) oraz gminne (powiatowe) jednostki organizacyjne. Ponadto w celu zapewnienia możliwości wykonywania zadań publicznych pełnomocnik obowiązany będzie udzielać upoważnień pracownikom aparatu pomocniczego, które umożliwiają wykonywanie czynności urzędowych oraz udzielanie pełnomocnictw do dokonywania czynności prawnych. Do zadań pełnomocnika należy również nawiązanie stosunków z ościennymi gminami, jak również samorządem powiatu

[857] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym: raport specjalny*, Warszawa 2016, s. 14. Podobnie w zakresie zadań organów powiatu R. Marchaj, *Komentarz do art. 3ca*, w: P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym*..., s. 121.

[858] Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VII kadencji nr 2656 (15.03.2020).

i województwa, w granicach których nowa jednostka ma powstać[859]. Szczególny nacisk ustawodawca kładzie na procedurę przygotowania projektu uchwały budżetowej nowo utworzonej jednostki samorządu terytorialnego. Jest to zasadne, ponieważ uchwała budżetowa lub jej projekt gwarantuje realizowanie zadań publicznych. W odniesieniu do uchwały budżetowej w zakresie i trybu przygotowania jej projektu ustawodawca odwołał się do postanowień ustawy o finansach publicznych.

Kwestia zasad i trybu przygotowania uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego została uregulowana przez ustawodawcę w dziale V ustawy o finansach publicznych (art. 212–214 oraz art. 233–243a). Wskazane przepisy określają zakres przedmiotowy uchwały budżetowej, czyli materię, którą projekt musi uwzględniać, a także poszczególne etapy procedury uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, w myśl art. 238 ust. 1 pkt 2 u.f.p. pełnomocnik przedkłada projekt uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej w celu zaopiniowania. W związku z tym, że ustawodawca zastosował wprost odesłanie do postanowień u.f.p., a nie poprzez „odpowiednie stosowanie", w ramach projektu uchwały budżetowej pełnomocnik obowiązany jest uwzględnić normy prawne odtworzone z art. 242 i 243 tej ustawy. Problematyczne może okazać się przygotowanie uchwały budżetowej przy uwzględnieniu postanowień art. 242 u.f.p., zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe od planowanych dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, albowiem nowa jednostka nie posiada przychodów z lat ubiegłych. W przypadku nowo utworzonej jednostki samorządu terytorialnego nie może być o mowy o nadwyżce budżetowej z lat ubiegłych, ponieważ takiej jednostki samorządu terytorialnego w poprzednich latach nie było. Należy zatem obliczyć relację, o której mowa w art. 243 u.f.p., jedynie na podstawie planowanych dochodów i wydatków, bez uwzględniania przychodów wynikających z rozliczeń z lat wcześniejszych. W przypadku połączonych jednostek samorządu terytorialnego

[859] A. Szewc, *Komentarz do art. 4e*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 95. Por. W. Baranowska-Zając, *Pozycja...*, s. 96. Autorka wskazała również, że do zadań pełnomocnika należy stworzenie systemu komunikacji z mieszkańcami, a także nawiązanie stosunków z organami sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałymi organami administracji publicznej.

nadwyżkę budżetową należy natomiast ocenić na podstawie wyniku budżetu z ubiegłego roku zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Więcej wątpliwości budzi przygotowanie budżetu z uwzględnieniem obliczonej relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Ustawodawca zastosował algorytm zakładający podstawienie danych budżetowych z siedmiu poprzednich lat budżetowych. Nowelizując przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz powiatowym, nie określił jednak, w jaki sposób obliczyć relację dla nowo utworzonej jednostki samorządu terytorialnego, a także połączonych jednostek. W przypadku tworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego obliczenie ww. relacji i ustalenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest niemożliwe. W sytuacji łączenia jednostek obliczenie relacji powinno natomiast nastąpić na podstawie danych finansowych jednostek objętych zmianami. W konsekwencji powyższe rozwiązanie należy uznać za wymagające korekty.

Projektodawca w propozycji nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym wskazał również, że

> do zadań pełnomocnika będzie należało m.in. dokonanie oceny, które jednostki organizacyjne łączonych gmin i powiatów powinny być połączone organizacyjnie z dniem utworzenia nowej jednostki, a które powinny działać na dotychczasowych zasadach lub zostać zlikwidowane, a także przygotowanie urzędu nowej gminy (...) do wykonywania zadań publicznych z chwilą utworzenia nowej jednostki itp.[860]

Powyższe zadania nie wynikają wprost z przyjętych rozwiązań prawnych. Niemniej jednak za uzasadnione trzeba uznać podejmowanie przez pełnomocnika działań zmierzających do połączenia jednostek organizacyjnych w przyszłości połączonych gmin (powiatów), których zadania i kompetencje są analogiczne, z tym że były wykonywane na obszarach dotychczas odrębnych jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie należy ocenić kwestię takiego przygotowania organizacyjnego aparatu pomocniczego organów wykonawczych, by od pierwszego dnia nowego roku działał efektywnie.

[860] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 24 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk Sejmu VII kadencji nr 2656 (30.12.2018).

W aspekcie finansowym Łukasz Złakowski podniósł, że zadaniem pełnomocnika jest również określenie wysokości podatków[861]. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych[862] rada gminy uchwala stawki podatków i opłat lokalnych. Z art. 20 oraz 21 powyższej ustawy wynika, że stawki podatków lokalnych powinny być ustalane co roku na dany rok kalendarzowy, a obowiązywać od 1 stycznia następnego roku. Krzysztof Lasiński-Sulecki oraz Jacek Wantoch-Rekowski wskazali, że „w podatkach lokalnych o największym znaczeniu fiskalnym dla gmin, tj. w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych, stawki mają charakter roczny"[863]. Tym samym w razie wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów, na podstawie którego od dnia 1 stycznia danego roku powstanie nowa jednostka samorządu terytorialnego (w tym powstała wskutek połączenia) w celu zapewnienia dochodów budżetowych tej jednostki konieczne jest ustalenie przez pełnomocnika podstaw źródeł dochodów. Niezbędne jest zatem określenie zgodnie z art. 5 ust. 1 u.p.o.l. stawek podatku od nieruchomości i art. 10 ust. 1 stawek podatku od środków u.p.o.l. transportowych, które wedle przywołanych podstaw mają charakter roczny.

Zgodnie z art. 4e ust. 3 u.s.g. i 3ca ust. 3 u.s.p. z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego i powiatowego, w tym poprzez połączenie kilku jednostek, zmianie ulegnie rola pełnomocnika do spraw utworzenia nowej lub połączenia gmin/powiatów. Od dnia 1 stycznia, tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia nowej jednostki samorządu, pełnomocnik wykonuje zadania organów tej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca wyposażył zatem pełnomocnika w kompetencje zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawodawca ograniczył zakres czasowy wykonywania przez pełnomocnika zadań organów gminy do dnia wyborów organów nowej gminy albo do dnia pierwszej sesji

---

[861] Ł. Złakowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 60.

[862] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 70 ze zm.), dalej u.p.o.l.

[863] K. Lasiński-Sulecki, J. Wantoch-Rekowski, *Konsekwencje opóźnień w uchwalaniu oraz publikacji przepisów dotyczących stawek podatków lokalnych*, „Przegląd Podatkowy" 2009, nr 12, s. 24.

rady gminy. Powyżej przedstawiony zakres czasowy funkcjonowania pełnomocnika znajduje analogiczne zastosowanie do pełnomocnika do spraw utworzenia nowego powiatu lub połączenia powiatów na podstawie art. 3ca ust. 3 u.s.p. Zgodnie z przywołaną regulacją zadania i kompetencje organów powiatu wykonuje pełnomocnik do spraw połączenia powiatów lub utworzenia nowego powiatu, którego umocowanie wygasa z dniem wyboru nowych organów powiatu. Powyższe wskazuje, że osoba ta odgrywa rolę obydwu organów. Jednocześnie w zdaniu drugim ustawodawca ustalił, że w przypadku, gdy data wyborów samorządowych wypada przed 1 stycznia roku, w którym rozporządzenie w sprawie utworzenia, połączenia powiatów wejdzie w życie, wówczas wskazany powyżej pełnomocnik wykonuje zadania do dnia pierwszej sesji rady powiatu zwołanej przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania powiatu. Zgodnie z art. 390 § 8 k.w. w przypadku utworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, włączenia jednostki do innej jednostki albo połączenia jednostek w nową jednostkę przeprowadza się wybory do nowych rad w trybie i na zasadach określonych w k.w., z jednym zastrzeżeniem. W przypadku gdy przeprowadzone na podstawie ww. przepisu wybory przypadałyby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad, wówczas nie przeprowadza się wyborów do nowej rady przed upływem kadencji dotychczasowych organów (art. 390 § 9 k.w.). Stosownie do art. 372 § 1 k.w., w przypadkach przewidzianych w k.w., wybory przedterminowe do rad przeprowadza się w terminie 90 dni od dnia wystąpienia przyczyny ich przeprowadzenia. Wojewoda przekazuje niezwłocznie do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia na obszarze działania rady, do której wybory mają być przeprowadzone, informację o rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyborów przedterminowych. Należy zwrócić również uwagę na art. 390a § 1 k.w., zgodnie z którym wyborów terminowych nie przeprowadza się w jednostce samorządu terytorialnego, w której wskutek zmian w podziale terytorialnym państwa rozwiązaniu ulegnie rada, jeżeli data wyborów przypada w ciągu 6 miesięcy poprzedzających rozwiązanie tej rady. Wybory do nowej rady przeprowadza się w trybie i na zasadach określonych w k.w., po wejściu w życie zmian w podziale terytorialnym państwa. Artykuł 4e ust. 3 u.s.g., art. 3ca ust. 2 u.s.p. oraz art. 390a § 2 k.w. stanowią natomiast, że w przypadku gdy data utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego (w tym w przypadkach połączenia dwóch i więcej jednostek samorządu terytorialnego) przypada w roku bezpośrednio następującym po dacie wyborów terminowych, wybory do nowej rady

przeprowadza się łącznie z tymi wyborami. Pełnomocnik do spraw utworzenia nowej gminy lub powiatu pełni wówczas funkcję organów tej jednostki do dnia pierwszej sesji rady gminy (powiatu)[864].

Ustawodawca określił formę i termin zwołania pierwszego posiedzenia organu stanowiącego nowo utworzonej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 20 ust. 2ba u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 u.s.p. pierwszą sesję rady gminy (powiatu) powstałej w wyniku połączenia lub rady nowo utworzonych jednostek stopnia gminnego oraz powiatowego zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do rady, a w przypadku przeprowadzenia wyborów w roku poprzedzającym utworzenie tej jednostki na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania gminy (powiatu).

Należy zauważyć, że powyższe regulacje dotyczą organu stanowiącego gminy oraz powiatu. Pełnomocnik pełni natomiast również funkcję organu wykonawczego. Ustawodawca w art. 474 § 2 k.w. wskazał, że w razie konieczności przeprowadzenia wyborów wójta przed upływem kadencji z przyczyn określonych w ustawach Prezes Rady Ministrów zarządza, w formie rozporządzenia, wybory przedterminowe w trybie określonym w art. 372 k.w. Jedną z przyczyn przeprowadzenia wyborów przedterminowych jest wygaszenie mandatu wójta w wyniku utworzenia nowej gminy przez połączenie dotychczasowych jednostek samorządu terytorialnego (art. 492 § 1 pkt 10 w zw. z art. 390 § pkt 3 k.w.)[865]. Tym samym wyznaczony pełnomocnik odgrywa rolę organu wykonawczego do czasu zaprzysiężenia nowo wybranego wójta w drodze wyborów.

W przypadku powołania nowego zarządu powiatu dla nowej jednostki powstałej na skutek połączenia powiatów lub utworzenia nowego powiatu, zgodnie z art. 29

---

[864] Należy w tym miejscu zauważyć, że do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.) komisarz wyborczy obowiązany był do zasięgnięcia opinii rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego celem podziału obszaru nowej jednostki na okręgi wyborcze. W wyniku ww. nowelizacji ustawodawca dotychczasowe rozwiązanie zamienił na fakultatywne, wskazując że komisarz może zasięgnąć opinii rad ww. jednostek. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian*, Warszawa 2018, s. 213.

[865] R. Marchaj, *Komentarz do art. 4e*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 148.

ust. 7 u.s.p. w zw. z ust. 3, przeprowadza się natomiast wybory przedterminowe, a wyboru zarządu powiatu dokonuje się zgodnie z zasadami określonymi w art. 27 ust. 1 u.s.p., a zatem w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do rady powiatu przez właściwy organ wyborczy. Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego pełnomocnik organów powiatu pełni funkcję organu wykonawczego do dnia wyboru nowego zarządu przez radę powiatu powstałą na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego

2.1. Podstawy prawne wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego

Ustrojodawca w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP w katalogu zamkniętym określił źródła prawa powszechnie obowiązującego. Wskazanie tychże źródeł w ww. katalogu stanowi następstwo oparcia Konstytucji RP na idei demokratycznego państwa prawnego[866]. Ze względu na zastosowane w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP wyrażenie „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są..." Andrzej Bałaban zaliczył akty normatywne wyliczone w art. 87 do „dominujących postaci prawodawstwa", które posiadają także inne cechy aktów normatywnych[867]. Powyższe wyliczenie wskazuje jednocześnie hierarchię obowiązywania źródeł prawa powszechnie obowiązującego w polskim systemie prawnym. Stosownie do postanowień art. 92 Konstytucji RP rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych określających cel wydania rozporządzenia, a także organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Rozporządzenia

[866] A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021, s. 21.
[867] Tamże, s. 25.

pomimo posiadania cech swoistych stanowią akt komplementarny względem aktu prawnego rangi ustawy[868]. Właściwe postanowienia ustawy powinny wskazywać cel oraz organ do wydania rozporządzenia, jak również zakres przedmiotowy spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne dotyczące treści tego aktu normatywnego[869]. Wytyczne dotyczące treści aktu to wskazówki dotyczące merytorycznych postanowień aktu wykonawczego, na podstawie których upoważniony organ formułuje konkretne postanowienia[870]. Zwraca się jednak uwagę, że zredagowanie wytycznych do wydania rozporządzenia może być trudne do sprecyzowania i realizacji[871]. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że przepis kompetencyjny przyznający organowi upoważnienie do wydawania rozporządzeń powinien być sformułowany w sposób jednoznaczny. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych organy nie mogą domniemywać kompetencji do wydawania przedmiotowych aktów. W orzeczeniu z dnia 2 lutego 1993 roku Trybunał wskazał, że „brak (...) wyraźnego stanowiska ustawodawcy nie może być inaczej interpretowany jak tylko w ten sposób, że w danym okresie nie udzielił kompetencji prawotwórczych"[872]. Rozporządzenie stanowi akt podustawowy o charakterze wykonawczym do ustawy. Należy również zauważyć, że rozporządzenie ma służyć wyłącznie wykonaniu ustawy, a nie regulowaniu całej określonej materii spraw. Rozporządzenie nie może normować zagadnień stanowiących treść konkurencyjną i autonomiczną względem ustawy[873]. Nie ma zatem roli służebnej w stosunku do ustawy, lecz ją uzupełnia, tworząc regulację ustawową kompletną i zupełną[874]. Stosownie do postanowień § 115 Zasad techniki prawodawczej

---

868 A. Bałaban, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 263.

869 J. Lang, *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 33. Por. J. Sługocki, *Prawo administracyjne: zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 31; J. Szlachetko, R. Gajewski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków*, „Metropolitan" 2016, nr 3, s. 43; M. Śliwa-Wajda, *Źródła prawa administracyjnego*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 68.

870 Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, nr 6, poz. 120.

871 A. Bałaban, *Komentarz...*, s. 41.

872 Wyrok TK z dnia 2 lutego 1993 r., P 4/92, OTK 1993, nr 1, poz. 3.

873 A. Bałaban, *Reguły ustrojowe...*, s. 263; M. Mączyński, *Komentarz do art. 4 i nast.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 143.

874 A. Bałaban, *Reguły ustrojowe...*, s. 265.

w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

W przypadku rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia gmin przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia jest art. 4 ust. 1 u.s.g. W zakresie dotyczącym powiatów przepisem tym jest art. 3 ust. 1 u.s.p. W przypadku zmiany granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów przepisem stanowiącym podstawę wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy jest art. 5a u.p.t.p. Powyższa jednostka redakcyjna tekstu prawnego wskazuje, że organem właściwym do wydania rozporządzenia jest Rada Ministrów. Ustrojodawca w art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP przyznał Radzie Ministrów ogólną kompetencję do wydawania rozporządzeń. Analizowane przepisy u.s.g., u.s.p., u.p.t.p. stanowią jednostki szczegółowe określające organ oraz zakres przedmiotowy rozporządzenia (wymienione zagadnienia zostaną przedstawione w kolejnej części monografii).

Przepisy upoważniające Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa stanowiły niejednokrotnie przedmiot orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału art. 4 ust. 1 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 u.s.p. są zgodne z Konstytucją RP, albowiem nie ma podstaw do uznania, aby to parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego podziału terytorialnego państwa[875]. Biorąc pod uwagę niedookreślone pozytywne przesłanki tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego i powiatowego oraz dokonywania zmian ich granic, a w szczególności określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP przesłanki tworzenia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, należy uznać byt jednostki samorządu terytorialnego za zbyt zależny od decyzji Rady Ministrów[876].

[875] Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, LEX nr 57101. Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K24/02, LEX nr 76809; wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, LEX nr 81790; wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

[876] Por. I. Niżnik-Dobosz, *Przepisy ogólne. Uwagi wstępne*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 61–63.

2.2. Zakres przedmiotowy rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego

Zakres przedmiotowy rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostek samorządu terytorialnego określa art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g., art. 3 ust. 1 u.s.p., a także art. 5a u.p.t.p. Zawarte w powyższych przepisach upoważnienia wskazują na przyznanie Radzie Ministrów kompetencji do tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin (powiatów), ustalania ich, a także ustalenia granic województw. Przywołane przepisy zawierają normy kompetencyjne oraz delegacyjne dla Rady Ministrów, kolejne zaś ustępy art. 4 u.s.g., art. 3 u.s.p., a także art. 5a u.p.t.p. zdanie drugie zawierają normy o charakterze instrukcyjnym[877]. Powyższe postanowienia są regulacjami umożliwiającymi kształtowanie przez Radę Ministrów podziału terytorialnego państwa. Przyznana kompetencja wynika z przywołanego wcześniej art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa stanowią konkretne rozstrzygnięcia[878]. Postanowienia zredagowane w przedmiotowych rozporządzeniach powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny, w przeciwnym razie przepisy te należy uznać za mylące[879].

Rozporządzenia regulują najczęściej kwestie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego obejmujące kilka spraw dokonywanych łącznie, w drodze jednego rozporządzenia. W jednym zatem akcie prawnym reguluje się kwestie zarówno tworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, jak i łączenia już istniejących, a także – z konieczności – znoszenia lub dzielenia innych. Na potrzeby przedmiotowej dysertacji analizie poddano treść wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń wykonawczych. Wyniki analizy potwierdzają powyższą tezę. Zmiany w podziale terytorialnym państwa wprowadzone zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1991 roku w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib niektórych

[877] M. Mączyński, *Komentarz do art. 4 i nast.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 142.

[878] Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, Legalis nr 157683.

[879] J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2004, s. 962.

gmin w województwach: warszawskim, białostockim, bielskim, częstochowskim, katowickim, kieleckim, leszczyńskim, lubelskim, łomżyńskim, nowosądeckim, olsztyńskim, opolskim, ostrołęckim, pilskim, piotrkowskim, poznańskim, skierniewickim, suwalskim, szczecińskim, tarnobrzeskim, toruńskim, włocławskim, zamojskim i zielonogórskim oraz nadania niektórym gminom statusu miasta, na podstawie którego utworzone zostały gminy Rudka, Polanka Wielka, Starcza, Goczałkowice-Zdrój, Rydułtowy, Wojkowice, Słupia, Smyków, Kolno (gm. miejska) oraz Kolno (gm. wiejska), a także Szulborze Wielkie, Bystra Sidzina, Tułowice, Młynarze, Miasteczko Krajeńskie, Budziszewice, Aleksandrów oraz Bełżec[880]. Na podstawie wskazanego aktu prawnego rangi podustawowej dokonano również zmian granic kilku jednostek samorządu terytorialnego. Kilka gmin zostało utworzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 roku w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statusu miasta[881]. Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1994 roku w sprawie utworzenia i znoszenia gmin, ustalenia ich granic, nazw i siedzib władz w niektórych województwach oraz nadania niektórym gminom statusu miasta utworzonych zostało 16 nowych gmin[882] oraz zmieniono granice kilku jednostek samorządu terytorialnego, a kilku z nich nadano status miast. Kolejnym przykładem wskazującym na komplementarność rozporządzeń w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. jest rozporządzenie Rady

[880] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib niektórych gmin w województwach: warszawskim, białostockim, bielskim, częstochowskim, katowickim, kieleckim, leszczyńskim, lubelskim, łomżyńskim, nowosądeckim, olsztyńskim, opolskim, ostrołęckim, pilskim, piotrkowskim, poznańskim, skierniewickim, suwalskim, szczecińskim, tarnobrzeskim, toruńskim, włocławskim, zamojskim i zielonogórskim oraz nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. nr 115, poz. 497).

[881] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statusu miasta (Dz.U. nr 100, poz. 500); utworzono gminy: Boronów, Czarna Woda, Jejkowice, Kornowac oraz Gawłuszowice.

[882] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1994 r. w sprawie utworzenia i znoszenia gmin, ustalenia ich granic, nazw i siedzib władz w niektórych województwach oraz nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. nr 132, poz. 671). Utworzono gminy: Izabelin, Imielin, Marklowice, Miasteczko Śląskie, Pszów, Powidz, Krościenko Wyżne, Kościelisko, Poronin, Rytro, Zakopane (gmina miejska), Regnów, Trzciana.

Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 roku w sprawie utworzenia, ustalenia i zmiany granic oraz nazw i siedzib władz gmin w niektórych województwach, a także nadania niektórym gminom statusu miasta, na mocy którego utworzone zostały trzy nowe jednostki samorządu terytorialnego najniższego stopnia, tj.: gmina Radlin, w skład której weszła część gminy miejskiej Wodzisław Śląski, gmina Ksawerów, którą stanowią wieś Ksawerów (wraz z Kolonią Wola Zaradzyńska, Teklinem, Widzewem i Żdżarami) oraz wieś Nowa Gadka i Wola Zaradzyńska z gminy Pabianice, gmina Słopnica, której terytorium wyznaczony został przez granicę wsi Słopnice[883]. Podobnie jak we wcześniej przywołanych rozporządzeniach, także i w tym przypadku nadano kilku jednostkom status miasta oraz ustalono granice kilku gmin. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 roku w sprawie utworzenia gmin, przejęcia zadań i kompetencji oraz nadania statusu miasta w województwach katowickim i siedleckim utworzona została gmina Radzionków – w jej skład weszła miejscowość Radzionków, której obszar do dnia 1 stycznia 1998 roku należał do gminy miejskiej Bytom[884]. Ponadto na podstawie przywołanego rozporządzenia gmina Stoczek Łukowski została podzielona na dwie mniejsze jednostki: gminę Stoczek Łukowski o statusie miasta, której granice wyznaczają granice tej miejscowości, oraz gminę wiejską Stoczek Łukowski. Podobny zabieg zastosowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1997 roku w sprawie utworzenia gminy, ustalenia granic, nazw i siedzib władz niektórych gmin oraz zmiany granic niektórych miast w województwach: białostockim, bydgoskim, ciechanowskim, elbląskim, gdańskim, jeleniogórskim, katowickim, kieleckim, konińskim, krośnieńskim, leszczyńskim, lubelskim, nowosądeckim, opolskim, pilskim, poznańskim, przemyskim, rzeszowskim, siedleckim, suwalskim, tarnobrzeskim i zamojskim. Ponadto w drodze przywołanego rozporządzenia została utworzona nowa gmina Spytkowice, do której terytorium włączono część gminy Raba Wyżna[885].

---

[883] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie utworzenia, ustalenia i zmiany granic oraz nazw i siedzib władz gmin w niektórych województwach, a także nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. nr 155, poz. 761).

[884] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie utworzenia gmin, przejęcia zadań i kompetencji oraz nadania statusu miasta w województwach katowickim i siedleckim (Dz.U. nr 109, poz. 705).

[885] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1997 r. w sprawie utworzenia gminy, ustalenia granic, nazw i siedzib władz niektórych gmin oraz zmiany granic niektórych miast w województwach: białostockim, bydgoskim, ciechanowskim, elbląskim, gdańskim, jeleniogórskim, katowickim,

Na podstawie przedmiotowego rozporządzenia zmieniono również granice kilku innych jednostek samorządu terytorialnego. Wielu zmian granic dokonano również w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 roku w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Utworzona została gmina Jaśliska poprzez włączenie do jej obszaru obrębów ewidencyjnych: Czeremcha, Daliowa, Jaśliska, Lipowiec, Posada Jaśliska, Szklary, Wola Niżna, Wola Wyżna, z gminy Dukla, o łącznej powierzchni 9899,73 ha[886]. Jednocześnie ustalono granice kilku innych gmin i miast w Polsce, a także kilku jednostkom samorządu terytorialnego najniższego stopnia nadano status miasta.

Inny charakter miały rozporządzenia wydane w okresie następującym po wejściu w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (wówczas o samorządzie terytorialnym), tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 roku w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib[887], oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 roku w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy[888]. Rozporządzenia te w sposób kompleksowy dokonały zmian w podziale terytorialnym państwa.

Nieco odmienną specyfikę mają postanowienia rozporządzeń w zakresie dotyczącym tworzenia, łączenia, znoszenia oraz dokonywania zmian granic powiatów. Powyższe wynika z metody tworzenia powiatów (tj. na podstawie wchodzących

kieleckim, konińskim, krośnieńskim, leszczyńskim, lubelskim, nowosądeckim, opolskim, pilskim, poznańskim, przemyskim, rzeszowskim, siedleckim, suwalskim, tarnobrzeskim i zamojskim (Dz.U. nr 116, poz. 742).

[886] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 120, poz. 1000).

[887] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 r. w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib (Dz.U. nr 87, poz. 397).

[888] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy (Dz.U. z 1991 r., nr 3, poz. 12).

w skład powiatów gmin). Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 roku[889] Rada Ministrów utworzyła siedem powiatów:

1) w województwie lubuskim powiat wschowski z siedzibą władz we Wschowej, obejmujący gminy: Sława, Szlichtyngowa i Wschowa;
2) w województwie łódzkim powiat brzeziński z siedzibą władz w Brzezinach, obejmujący gminy: gminę o statusie miasta Brzeziny oraz Brzeziny, Dmosin, Jeżów i Rogów;
3) w województwie podkarpackim powiat leski z siedzibą władz w Lesku, obejmujący gminy: Baligród, Cisna, Lesko, Olszanica i Solina;
4) w województwie pomorskim powiat sztumski z siedzibą władz w Sztumie, obejmujący gminy: Dzierzgoń, Mikołajki Pomorskie, Stary Dzierzgoń, Stary Targ i Sztum;
5) w województwie warmińsko-mazurskim:
   a) powiat gołdapski z siedzibą władz w Gołdapi, obejmujący gminy: Dubeninki, Gołdap i Banie Mazurskie,
   b) powiat węgorzewski z siedzibą władz w Węgorzewie, obejmujący gminy: Węgorzewo, Budry i Pozezdrze;
6) w województwie zachodniopomorskim powiat łobeski z siedzibą władz w Łobzie, obejmujący gminy: Dobra, Łobez, Radowo Małe, Resko i Węgorzyno.

Na skutek dokonania powyższych zmian zmieniły się granice istniejących jednostek stopnia powiatowego: powiatu nowosolskiego w województwie lubuskim, powiatu łódzkiego wschodniego w województwie łódzkim, powiatu olkuskiego w województwie małopolskim, powiatów mińskiego oraz warszawskiego w województwie mazowieckim, powiatu bieszczadzkiego w województwie podkarpackim, powiatu malborskiego w województwie pomorskim, powiatu będzińskiego w województwie śląskim, powiatów giżyckiego i oleckiego w województwie śląskim, a także powiatów goleniowskiego, stargardzkiego oraz gryfickiego w województwie zachodniopomorskim. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych

[889] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 631).

powiatów[890] naczelny organ administracji rządowej dokonał połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim w województwie dolnośląskim. Jednocześnie dokonano zmiany granic pięciu powiatów poprzez wskazanie wchodzących w ich skład gmin:

1) w województwie dolnośląskim powiat wałbrzyski z siedzibą władz w Wałbrzychu obejmuje gminy o statusie miasta: Boguszów-Gorce, Jedlina-Zdrój, Szczawno-Zdrój i Wałbrzych oraz gminy: Czarny Bór, Głuszyca, Mieroszów, Stare Bogaczowice i Walim;
2) w województwie małopolskim powiat tarnowski z siedzibą władz w Tarnowie obejmuje gminy: Ciężkowice, Gromnik, Lisia Góra, Pleśna, Radłów, Ryglice, Rzepiennik Strzyżewski, Skrzyszów, Szerzyny, Tarnów, Tuchów, Wierzchosławice, Wietrzychowice, Wojnicz, Zakliczyn i Żabno;
3) w województwie mazowieckim:
   a) powiat grójecki z siedzibą władz w Grójcu obejmuje gminy: Belsk Duży, Błędów, Chynów, Goszczyn, Grójec, Jasieniec, Mogielnica, Nowe Miasto nad Pilicą, Pniewy i Warka,
   b) powiat piaseczyński z siedzibą władz w Piasecznie obejmuje gminy: Góra Kalwaria, Konstancin-Jeziorna, Lesznowola, Piaseczno, Prażmów i Tarczyn;
4) w województwie podkarpackim powiat jasielski z siedzibą władz w Jaśle obejmuje gminę o statusie miasta Jasło oraz gminy: Brzyska, Dębowiec, Jasło, Kołaczyce, Krempna, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Skołyszyn i Tarnowiec.

W drodze rozporządzenia z dnia 26 lipca 2005 roku w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego[891] Rada Ministrów ustaliła granice powiatów chełmskiego oraz krasnostawskiego, wskazując ich zasięg terytorialny za pomocą gmin:

1) powiat chełmski z siedzibą władz w Chełmie obejmuje gminy: gminę o statusie miasta Rejowiec Fabryczny oraz Białopole, Chełm, Dorohusk, Dubienka,

[890] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz.U. z 2002 r., nr 93, poz. 821).

[891] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego (Dz.U. z 2005 r., nr 141, poz. 1187).

Kamień, Leśniowice, Rejowiec, Rejowiec Fabryczny, Ruda-Huta, Sawin, Siedliszcze, Wierzbica, Wojsławice i Żmudź;

2) powiat krasnostawski z siedzibą władz w Krasnymstawie obejmuje gminy: gminę o statusie miasta Krasnystaw oraz Fajsławice, Gorzków, Izbica, Krasnystaw, Kraśniczyn, Łopiennik Górny, Rudnik, Siennica Różana i Żółkiewka.

Mając powyższe na uwadze, należy zatem wskazać, że Rada Ministrów wydając rozporządzenie w sprawie utworzenia, połączenia, zniesienia lub podziału gmin, określa nazwę nowej jednostki samorządu terytorialnego, a także wyznacza granice jej terytorium. Niekiedy nowo powstała jednostka stanowi jedną miejscowość, a czasem kilka lub kilkanaście. Rada Ministrów wskazuje również miejscowość, która będzie siedzibą władz, oraz jej łączną powierzchnię. Stosowana przez Radę Ministrów praktyka dokonywania zmian granic powiatów wskazuje, że tytuły rozporządzeń są bardziej precyzyjne, tj. odnoszą się do konkretnych zmian podziału terytorialnego państwa. Same zmiany dotyczące powiatów dokonywane są poprzez wyszczególnienie wchodzących w ich skład gmin, tworząc sieć jednostek niższego stopnia, tak by ich granice utworzyły łącznie granice powiatu.

2.3. Procedura stanowienia rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego

Tryb stanowienia rozporządzeń przez Radę Ministrów reguluje w sposób wyczerpujący uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku Regulamin pracy Rady Ministrów[892]. Rozporządzenia, które są przedmiotem niniejszych rozważań, nie podlegają odrębnym zasadom stanowienia, a zatem należy stosować do nich postanowienia zawarte w przywołanym regulaminie. Podmiotami posiadającymi kompetencje do opracowania projektu rozporządzenia są: członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji oraz inny podmiot upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów[893]. Zgodnie z art. 33 ust. 1

[892] Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2022, poz. 348), dalej: regulamin.

[893] https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow/opracowanie-projektu-rozporzadzenia-rady-ministrow (20.02.2022)

ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów[894] szczegółowy zakres działania ministra określa niezwłocznie po jego powołaniu Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Należy zauważyć, że wskazane rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów są w swojej treści lakoniczne i nie przyznają poszczególnym ministrom wprost kompetencji do przygotowywania projektów aktów prawnych[895]. Wynika to z tego, że zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów minister przedstawia Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących działania podległych mu urzędów centralnych. Tym samym to z mocy przepisów ustawy minister odpowiedzialny za określony dział administracji publicznej ma umocowanie do opracowania projektów aktów prawnych. Wskazuje na to również § 20 ust. 1 pkt 1 regulaminu, który stanowi, że do czynnego udziału w pracach nad projektem uprawniony jest członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości. Właściwość członków Rady Ministrów została określona w przepisach ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej[896]. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy dział administracja publiczna obejmuje sprawy podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych. Tym samym za prowadzenie prac przed Radą Ministrów w zakresie dotyczącym rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, zniesienia, dzielenia oraz zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem tworzenia i znoszenia województw, odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. W myśl postanowień § 21 regulaminu postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje: opracowanie projektu, uzgodnienia, konsultacje publiczne lub

[894] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 1188).

[895] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1951); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. z 2021 r. , poz. 1945); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska i Klimatu (Dz.U. z 2021 r., poz. 1949); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2021 r., poz. 1950); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1948).

[896] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 2512 ze zm.).

opiniowanie projektu, rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą oraz rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów. Stosownie do postanowień § 24 ust. 3 regulaminu przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu rozporządzenia minister obowiązany jest dokonać oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych proponowanych w tym akcie rozwiązań. W ramach oceny skutków regulacji podmiot uprawniony do przygotowania projektu rozporządzenia obowiązany jest przedstawić identyfikację oraz analizę problemu, który stanowi przyczynę przygotowania projektu aktu prawnego, określić cel, jaki zamierza osiągnąć, wydając określony akt prawny, przedstawić możliwy sposób realizacji wskazanego celu, analizę kosztów i korzyści wynikających z wejścia w życie proponowanego aktu prawnego, najlepsze rozwiązanie, a także plan jego wdrożenia i przeprowadzenia ewaluacji[897]. Ponadto przed przystąpieniem do prac należy złożyć wniosek o wpisanie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych. Wraz z projektem należy opracować jego uzasadnienie, w którym wyjaśnia się potrzebę i cel wydania rozporządzenia, przedstawia rzeczywisty stan w danej dziedzinie, która ma być unormowana, a także wykazuje różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, w tym przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie. Uzasadnienie powinno zawierać oświadczenie ministra odnośnie do zgodności projektu z prawem UE oraz ocenę, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Zgodnie z § 28 ust. 1 regulaminu częścią uzasadnienia projektu jest Ocena Skutków Regulacji (OSR), która zawiera ocenę skutków społeczno-gospodarczych proponowanych zmian. Ocena Skutków Regulacji określa: podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, w tym zakres konsultacji publicznych i opiniowania projektu, łącznie z informacją o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych, przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, których proponowane rozwiązania

[897] Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, s. 17–27, https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf (20.02.2022).

dotyczą, w szczególności wpływu na stan budżetu państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, a także wskazanie źródeł finansowania obciążeń finansowych wynikających z proponowanych rozwiązań oraz źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. Następnym etapem prac legislacyjnych nad rozporządzeniem w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa jest przekazanie projektu rozporządzenia do komitetu właściwego ze względu na przedmiot regulacji przy Radzie Ministrów. Sekretarz właściwego komitetu udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, projekt rozporządzenia wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad projektem. Zgodnie z § 31 ust. 1 regulaminu po wpisaniu projektu aktu prawnego do wykazu prac legislacyjnych następuje etap uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego. Stosownie do postanowień opracowanych wytycznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego „Organizator konsultacji publicznych jest zobowiązany przestrzegać zarówno wymogów formalnych, określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów, jak i podstawowych zasad prowadzenia konsultacji”[898]. Projekt rozporządzenia podlega uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji. Minister właściwy do spraw administracji publicznej, odpowiedzialny za prace nad projektem rozporządzenia w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa, zajmuje stanowisko wobec uwag i opinii zgłaszanych przez organy, które takie uwagi lub stanowiska wyraziły. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów, będąc dokumentem rządowym, podlega także konsultacjom publicznym, z których sporządza się raport konsultacyjny obejmujący wyniki przeprowadzanych konsultacji. W wyniku uzgodnień treści projektu następuje ukształtowanie treści projektu albo stwierdzenie rozbieżności stanowisk. Jeżeli w wyniku uzgodnień stwierdzono rozbieżność stanowisk, wówczas w zakresie, w jakim do uzgodnienia nie doszło, sporządza się protokół rozbieżności. Kolejno projekt rozporządzenia wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. W toku prac prowadzonych przez Stały Komitet przewodniczący tego komitetu może zwrócić projekt ministrowi, zobowiązując go do przeprowadzenia uzgodnień w całości lub w określonym zakresie w celu wyeliminowania rozbieżności

[898] Tamże, s. 30.

stanowisk. Co więcej, przewodniczący może wystąpić o usunięcie braków formalnych wniosku, wyznaczając jednocześnie do tego odpowiedni termin. W przypadku nieusunięcia wskazanych braków Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów może projekt zwrócić organowi wnioskującemu. Uwagi do projektu rozporządzenia mogą składać osoby wchodzące w skład Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz stali uczestnicy posiedzeń komitetu. Po rozpatrzeniu projektu Stały Komitet Rady Ministrów może: przyjąć projekt bez zmian i rekomendować Radzie Ministrów, przyjąć projekt ze zmianami, rekomendować Radzie Ministrów odrzucenie projektu albo wyrazić opinię o projekcie. Przed wniesieniem projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów minister do spraw administracji publicznej kieruje ponownie projekt do Rządowego Centrum Legislacji w celu rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą. Rządowe Centrum Legislacji stanowi państwową jednostkę organizacyjną, która zapewnia koordynację prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej[899]. Przekazany do komisji projekt powinien uwzględniać ustalenia właściwego komitetu oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów. Komisja prawnicza ocenia projekt pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, uwzględniając zgodność przepisów projektu z obowiązującymi systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej. Wniosek o rozpatrzenie projektu powinien określać jego istotę i cel oraz wskazywać okoliczności mające wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów. We wniosku należy przedstawić informacje o:

1) przewidywanych skutkach społeczno-gospodarczych proponowanych rozwiązań,
2) wynikach przeprowadzonych uzgodnień,
3) stanowisku organu inicjującego wobec opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
4) wynikach ustaleń właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów,
5) zmianach projektu dokumentu rządowego wprowadzonego po rozpatrzeniu projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, a także przyczynach ich wprowadzenia,
6) wyniku rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą.

[899] Szerzej: L. Zacharko, *Rada Ministrów*, w: L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 116

Do wniosku o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów dołącza się tekst projektu z uzasadnieniem, protokół rozbieżności, opinię o zgodności projektu z prawem UE, opinię Rady Legislacyjnej[900] przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem ministra, a także opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu. Gdy wniosek nie spełnia powyższych wymagań, Sekretarz Rady Ministrów może wystąpić do organu wnioskującego o usunięcie braków formalnych, wyznaczając do tego odpowiedni termin. W przypadku nieuzupełnienia wskazanych braków Sekretarz może zwrócić projekt organowi wnioskującemu. Uwagi do projektu mogą zgłosić członkowie Rady Ministrów i Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Do zgłoszonych uwag ustosunkowuje się organ odpowiedzialny za treść projektu. Po rozpatrzeniu projektu Rada Ministrów może: przyjąć projekt bez zmian, przyjąć projekt ze zmianami albo odrzucić projekt. Rada Ministrów może również rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu w innym terminie po spełnieniu określonych wymagań.

Istotnym elementem prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia są konsultacje publiczne oraz uzgodnienia. Kwestią zasadniczą jest zatem sprawa związania wynikami przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami treści rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa. We wcześniejszej części monografii przedstawiono analizę instytucji konsultacji z mieszkańcami oraz ich znaczenia w procesie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Organem posiadającym kompetencje dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa jest Rada Ministrów. Przeprowadzenie konsultacji ma za zadanie umożliwić mieszkańcom zainteresowanych jednostek wypowiedzenie się co do kwestii proponowanych zmian. Rada Ministrów podejmując rozstrzygnięcie w przedmiocie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gmin oraz ustalając ich granice, nie jest związana wynikami konsultacji społecznych ani wynikami referendum lokalnego, w których mieszkańcy zainteresowanych obszarów wyrazili swoje opinie[901]. Opinie mieszkańców wyrażone w drodze konsultacji społecznych, a w szczególności w ramach referendum lokalnego,

[900] Zgodnie z art. 14 ust. 1a ustawy o Radzie Ministrów Rada Legislacyjna jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Szerzej: L. Zacharko, *Rada Ministrów...*, s. 115–116.

[901] Tak A. Szewc, *Komentarz do art. 4a*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 72.

mają wpływ na opinie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wyrażane przez nie w trakcie postępowania w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego

> W sprawie spornej między gminami, wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie oznacza to jednak, że wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Bez pozytywnego wyniku konsultacji trudno mówić o skutecznej inicjatywie zainteresowanej zmianą rady gminy. Rada Ministrów musi bowiem brać pod uwagę fakt, że sami mieszkańcy nie widzą konieczności takiej zmiany. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy wskazuje, że szczególnie silnego uzasadnienia wymagają te wszystkie przesłanki, które są niezbędne dla skuteczności zainicjowanego przez pierwszą gminę postępowania[902].

2.4. Kontrola legalności rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego

Rozporządzenia podlegają kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny i sąd administracyjny (kontrola zewnętrzna) oraz kontroli wykonywanej przez Radę Ministrów (kontrola wewnątrzadministracyjna)[903]. Najważniejszą rolę w kontroli legalności rozporządzeń odgrywa Trybunał Konstytucyjny, który zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Kontrola sprawowana przez Trybunał może być również wynikiem wniesienia skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, na treść rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Kontrolę legalności rozporządzeń sprawują również sądy administracyjne. Kontrolę wewnątrzadministracyjną

[902] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, LEX nr 81790. Podobnie o istotnym, ale niewiążącym dla Rady Ministrów charakterze konsultacji społecznych w sprawie utworzenia, połączenia, dzielenia, podzielenia oraz zmian granic gmin wypowiedział się TK w wyrokach: z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04 LEX nr 198671; z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47; z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, Dz.U. z 2017 r., poz. 1134 oraz NSA w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1371/13, LEX nr 1371979.

[903] J. Behr, *Rozporządzenia*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 225.

rozporządzeń wydawanych przez poszczególnych ministrów sprawuje również Rada Ministrów, która stosownie do art. 149 ust. 2 Konstytucji RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie wydane przez ministra kierującego określonym działem administracji rządowej.

Rozporządzenia w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zawierają normy umożliwiające odtworzenie granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W aktualnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zawierają one normy o charakterze indywidualnym, które dotyczą konkretnych jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Kontrola ich legalności sprowadza się do badania aspektu zgodności ich treści z zakresem upoważnienia ustawowego. W wyroku z dnia 5 listopada 2001 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

> w szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji konstytucja – ustawa, ale obejmuje także stosunek ustawa – akt podustawowy. W konsekwencji badanie legalności obejmować może także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych[904].

Zdaniem Trybunału wzorzec konstytucyjny w zakresie rozporządzeń w sprawie zmian granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa stwarzają przepisy art. 4 u.s.g. oraz 3 u.s.p.[905] Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. S 6/09 ocenił, że wątpliwa jest możliwość „objęcia kontrolą, polegającą na badaniu hierarchicznej zgodności norm jednostek tekstu aktów pozbawionych atrybutu normatywności, a więc klasycznych cech przepisów prawa”[906]. W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał zwrócił również uwagę, że w drodze rozporządzenia uregulowany został tryb postępowania przy składaniu wniosków

[904] Wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, Legalis nr 52226.
[905] Tamże.
[906] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, LEX nr 551226.

o zmianę podziału terytorialnego państwa, co uniemożliwia sprawowanie kontroli hierarchicznej zgodności rozporządzeń wydawanych w sprawie zmian w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa z rozporządzeniem zawierającym normy proceduralne odnoszące się do sposobu procedowania wniosku o dokonanie tych zmian[907]. Stanowiło to asumpt do nowej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego, w wyniku której wyłączono spod kognicji Trybunału oceniane rozporządzenia wydane na ww. podstawie, stanowiącej wzorzec konstytucyjny. Należy również zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny kilkukrotnie (sześciokrotnie uwzględniając przyjęty w publikacji stan prawny na dzień 30 września) umarzał postępowanie, stwierdzając niedopuszczalność wydania[908] wyroków, których przedmiotem było badanie zgodności z Konstytucją RP rozporządzeń wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g. W ocenie Trybunału celem wydania przedmiotowych rozporządzeń nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowiących normy prawne wielokrotnego zastosowania. Na ich podstawie dokonuje się czynności konwencjonalnej, na mocy której przeprowadzane są zmiany w podziale terytorialnym państwa, co prowadzi do zmian granic poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dokonanie zmian skutkuje jednak powstaniem określonych obowiązków podmiotów związanych z obszarami, stanowiącymi przedmiot delimitacji. „W tym zakresie przepisy istotnych tu rozporządzeń Rady Ministrów mieszczą pierwiastki o charakterze normatywnym, zwłaszcza z punktu widzenia ich roli i znaczenia dla konkretyzacji unormowań ustawowych"[909]. Analogiczne wnioski formułował Trybunał, stwierdzając w kilku sprawach, że

> nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań prawnych czy też zasadności polityki rządu prowadzącej do zmian w podziale terytorialnym, w szczególności nie posiada kompetencji do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym hierarchiczna kontrola zgodności jego normatywnej postaci[910].

[907] Tamże. Por. postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., S 1/19, LEX nr 2696762.

[908] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK 2009-A, nr 4, poz. 47 oraz postanowienia TK: z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, LEX nr 551225; z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, LEX nr 551226; z dnia 27 czerwca 2012 r., Tw 29/10, LEX nr 1330812; z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, LEX nr 2203536; z dnia 12 czerwca 2019 r., S 1/19, LEX nr 2696762.

[909] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, LEX nr 551225.

[910] Postanowienia TK: z dnia 14 stycznia 2010 r., TW 29/09, Legalis nr 254580; z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, LEX nr 2203536 i z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, LEX nr 2696760.

Zdaniem Trybunału, nie podlegają ocenie zarzuty skierowane do okoliczności faktycznych związanych z procesem tworzenia prawa[911]. Powyższe okoliczności powodują, że ograniczone są możliwości sprawowania kontroli konstytucyjności wykonywanej przez Trybunał oraz kontroli sądowoadministracyjnej wykonywanej pod kątem legalności aktów i decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne[912].

Dezaprobatę dla stanowiska Trybunału w zakresie braku jego właściwości w przedmiocie badania rozporządzeń zawierających normy o charakterze indywidualnym i konkretnym wyraził w glosie do postanowienia o sygn. U 1/19 Marcin Gubała[913]. W jego ocenie przepisy Konstytucji nie zawierają postanowień umożliwiających odróżnienie rozporządzeń zawierających normy generalne i abstrakcyjne od rozporządzeń zmieniających granice jednostek samorządu terytorialnego, które to rozporządzenia w ocenie Trybunału zawierają normy indywidualne i konkretne[914]. Rozporządzenia Rady Ministrów, na podstawie których dokonywane jest tworzenie gmin i powiatów, a także zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowią normy o charakterze jednorazowym. Zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego powoduje konieczność ustalenia zakresu władztwa jednostki i jej organów, a zatem wpływa na zakres kompetencji organów administracji publicznej. Co więcej, z granicami jednostek samorządu terytorialnego związana jest zasada decentralizacji władzy publicznej, tak więc każda zmiana granic wpływa na zarządzanie państwem. Ponadto wpływa ona na politykę przestrzenną jednostek samorządu terytorialnego. Autor podniósł również, że zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego wpływa na sytuację mieszkańców z uwagi na treść norm prawnych wynikających z przepisów prawa miejscowego obowiązujących na określonym granicami terytorium jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym zmiana granic wywołuje skutki przynależności mieszkańców określonego obszaru do konkretnej jednostki, co determinuje sytuację adresatów norm przepisów prawa miejscowego[915]. Z powyższymi wywodami nie

---

911 Jak wyżej.

912 Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, LEX nr 551226.

913 M. Gubała, *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa krytyczna do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2019 r. (U 1/19)*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 1–2, s. 151–160.

914 Tamże, s. 154–155.

915 Tamże, s. 152–153; aprobuje stanowisko M. Gubały także I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 1*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 108.

sposób się nie zgodzić. Zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego dokonywana jest w drodze rozporządzenia zawierającego konkretne postanowienia. Zawarte w rozporządzeniach regulacje wywołują jednak skutki znacznie wykraczające poza materię administracyjno-techniczną. Nie bez przyczyny ustawodawca określił w drodze przepisów prawa przesłanki dokonywania zmian granic, a odnoszące się do sytuacji mieszkańców, w tym do zaspokajania ich podstawowych potrzeb. Ponadto wyłączenie omawianych rozporządzeń z kognicji Trybunału doprowadzi do braku możliwości oceny legalności wydawanych przez Radę Ministrów rozporządzeń przez organy władzy sądowniczej i ewentualnego kwestionowania zawartych w nich postanowień.

Wobec dwugłosu TK w zakresie kompetencji badania rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie utworzenia gminy lub gmin, a także powiatów oraz dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego w ocenie Anny Kudry-Ostrowskiej nie ma możliwości ustalenia jednoznacznej procedury prawnej pozwalającej na ocenę legalności ww. aktów administracyjnych ustalających kształt podziału terytorialnego państwa. Zdaniem tej autorki godzi to w prawo dochodzenia przez wspólnoty samorządowe swoich praw na drodze sądowej[916]. Również w ocenie Jerzego Korczaka orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w omawianym zakresie budzi istotne wątpliwości, co skłania tego autora do dezaprobaty oceny, zgodnie z którą rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia lub podzielenia oraz zniesienia gmin (powiatów), a także zmian granic jednostek samorządu terytorialnego stanowią indywidualny akt administracyjny[917]. Wątpliwości dotyczące charakteru prawnego rozporządzeń dotyczących zmian zasadniczego podziału terytorialnego i granic jednostek tego podziału wpływają na niepewność fundamentalnej cechy samorządu terytorialnego, tj. jego charakter jako wspólnoty terytorialnej[918].

[916] A. Kudra-Ostrowska, *Model przeprowadzania zmian granic gmin – problemy teraźniejszości*, „Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Analiza Celowa" 2021, nr 5, s. 10.

[917] J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, z. 4, s. 107.

[918] M. Mączyński, *Komentarz do art. 4 i nast.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 161.

2.5. Rozporządzenie w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

Ustrojodawca w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP ustalił, że w polskim systemie prawnym rozporządzenie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego o niższej od ustawy randze w hierarchii aktów prawnych. Rozporządzenie zostało ujęte w zamkniętym katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym normy wynikające z rozporządzeń są obowiązujące *erga omnes*.

Rozporządzenia stanowią akty wykonawcze do ustaw, co oznacza, że mogą być wydawane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, a także w celu jego wykonania. Ustrojodawca w art. 92 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP wskazał, że upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W nauce prawa konstytucyjnego wskazano, że przepis upoważniający musi odpowiadać wymogowi szczegółowości w trzech aspektach: podmiotowym, przedmiotowym oraz treściowym. Szczegółowość w aspekcie podmiotowym przejawia się w określeniu podmiotu, któremu ustawodawca przyznał kompetencję do wydania rozporządzenia. Szczegółowość przedmiotowa to zakres spraw przekazanych do uregulowania, a szczegółowość treściowa to kwestie dotyczące treści aktu podstawowego[919]. Kwestia redagowania przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń została określona w § 63 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Przepis upoważniający powinien wskazywać: organ właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu, zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Wyjaśniając pojęcie „wytycznych dotyczących treści rozporządzenia", prawodawca w § 66 załącznika do rozporządzenia wskazał, że są one wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Przykładowo wytyczne mogą określać rozstrzygnięcia, które swoim zakresem wykraczają poza zakres spraw możliwych do uregulowania w drodze rozporządzenia. Nadto przepisy upoważniające wskazują granice regulacji, które ograniczają zakres przedmiotowy i podmiotowy

[919] A. Biłgorajski, *Źródła prawa*, w: R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 79.

przepisów stanowionych w drodze rozporządzenia. Co więcej, przepisy ustaw określają wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu, jak również cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie oraz okoliczności, jakie należy uwzględnić, wydając konkretne rozporządzenie wykonawcze do ustawy. Prawodawca wymaga, aby stopień szczegółowości wytycznych został dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli. Określając charakter przepisów upoważniających, wskazuje się, że „Wytyczne nie są (...) formalnym ozdobnikiem przepisu odsyłającego, lecz środkiem zabezpieczającym dominujące znaczenie treści ustawy w kształtowaniu normy wywodzonej z ustawy i rozporządzenia łącznie zastosowanych”[920]. Podobnie jak w przypadku aktów prawa miejscowego także w odniesieniu do rozporządzenia istotna jest zasada, w myśl której zakazane jest domniemywanie upoważnienia do wydania aktu prawnego. Pomiędzy przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia a aktem wykonawczym do ustawy musi istnieć merytoryczny związek, a normy tego aktu muszą służyć realizacji zadań i celów ustawy[921]. Ustawodawca upoważniając określony organ do wydania rozporządzenia, przyznaje mu tym samym stosowną kompetencję do wydania aktu wykonawczego do ustawy, co wskazuje na związek kompetencyjny istniejący pomiędzy konkretną ustawą a wywodzącym się z niej rozporządzeniem. Ustawa określając cel wydania rozporządzenia, tworzy pomiędzy tymi aktami związek o charakterze funkcjonalnym[922].

Rolą rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest odciążenie parlamentu w kwestii redagowania szczegółowych regulacji oraz unormowań o charakterze technicznym, a także uzupełnianie systemu powszechnie obowiązujących norm[923]. Rozporządzenie nie stanowi aktu prawnego, którego celem jest zastąpienie ustawy jako podstawowego aktu prawotwórczego w polskim systemie prawnym. Ze względu na

[920] A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe: konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003, s. 99.

[921] A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, w: S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 125.

[922] A. Szmyt, *Rozporządzenie – akt wykonawczy do ustawy*, w: A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 485.

[923] A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system...*, s. 125.

krótszą ścieżkę legislacyjną oraz bardziej szczegółowy, specjalistyczny zakres regulacji w rozporządzeniach redaguje się kwestie zmienne w określonym przedziale czasowym, regulacje o ściśle specjalistycznym charakterze oraz o niewielkim znaczeniu politycznym[924]. Wobec tego rozporządzenia mogą kształtować sytuację prawną osób fizycznych i prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej, a tym samym mogą również stanowić podstawę wydawania aktów lub decyzji administracyjnych o indywidualnym charakterze.

Ustrojodawca określa podmioty upoważnione do wydawania rozporządzeń oraz ich charakter w systemie prawnym. Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy w niej określone, tj.: Prezydenta RP (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej oraz przewodniczących komitetów, o których mowa w art. 147 ust. 4 (art. 149 ust. 2 i 3), a także Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). W doktrynie podniesiono, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że inne organy nie posiadają kompetencji do wydawania rozporządzeń, o których mowa w art. 92 Konstytucji RP[925].

Rozporządzenie w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa wydane na postawie art. 4 ust. 1 u.s.g., art. 3 ust. u.s.p. oraz art. 5a u.p.t.p. stanowi akt rangi podustawowej o szczególnym charakterze. Rozporządzenia te są *de facto* aktami o charakterze indywidualnym, ponieważ dotyczą konkretnych jednostek samorządu terytorialnego oraz wywierają skutki prawne dla konkretnych organów oraz mieszkańców[926]. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego badanie legalności rozporządzeń w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego w większym stopniu łączy się z oceną stanu faktycznego, aniżeli norm prawnych wynikających z przepisów upoważniających. Rozporządzenia w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa nie mają charakteru prawotwórczego i nie tworzą nowych norm prawnych. Niemniej jednak stanowią akty wykonawcze do samorządowych ustaw ustrojowych, a także znajdują podstawę w postanowieniach konstytucji. W ocenie Trybunału

[924] A. Biłgorajski, *Źródła prawa...*, s. 77.
[925] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 156.
[926] A. Szewc, *Komentarz do art. 4*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 67.

omawiane akty prawne rangi podustawowej mają charakter hybrydowy, przez co nie należy ich oceniać pod kątem merytorycznym oraz rozważać celowości zastosowanych rozwiązań[927]. Innymi słowy przedmiotowe rozporządzenia „są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności"[928]. Rozporządzenia w sprawie delimitacji zawierają postanowienia, które indywidualnie określają konkretne granice pomiędzy określonymi jednostkami samorządu terytorialnego i w tym zakresie mają charakter indywidualny i konkretny. Ich charakter zatem jest zbliżony do decyzji administracyjnych[929]. W drodze omawianego rozporządzenia Rada Ministrów „określa zarazem jedną z najważniejszych konstytutywnych cech wspólnoty, jaką jest jej liczebność oraz związane z tym możliwości działania, a tym samym niewątpliwe może to godzić w samodzielność JST"[930]. Trybunał rozważając kwestię badania rozporządzeń pod kątem hierarchicznej zgodności norm, wskazał, że: „wątpliwa jest dopuszczalność objęcia kontrolą, polegającą na badaniu hierarchicznej zgodności norm, jednostek tekstu aktów pozbawionych atrybutu normatywności, a więc klasycznych cech przepisów prawa"[931]. W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 12 maja 2009 roku (S 3/09) Trybunał orzekł, że przedmiotowe rozporządzenia posiadają element decyzji Rady Ministrów, a także element aktu normatywnego. Nadanie decyzji Rady Ministrów formy aktu normatywnego powoduje zatarcie granicy między tworzeniem a stosowaniem prawa[932]. Powyższa ocena wynika ze zbliżonego charakteru rozporządzeń do decyzji administracyjnych. Do analogicznych wniosków doszedł Trybunał w postanowieniu z dnia 5 listopada 2009 roku (U 9/07), wskazując, że postanowienia merytoryczne zredagowane w rozporządzeniach w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa stanowią regulacje jednoznacznie indywidualne i konkretne. Tym samym są one pozbawione typowych cech normy prawnej, tj. abstrakcyjności i powtarzalności stosowania[933]. W ocenie Huberta Izdebskiego występujące

---

927 Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

928 Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

929 Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, LEX nr 551226.

930 M. Mączyński, *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1, s. 159.

931 Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, LEX nr 551226.

932 Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, Legalis nr 157683.

933 Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, LEX nr 551225.

wątpliwości co do charakteru rozporządzeń w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa oraz rozporządzeń określających tryb postępowania z wnioskami o dokonanie delimitacji prowadzą do „ukrytego negatywnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym”[934].

Wnioski

W rozdziale czwartym przedstawiono zagadnienia odnoszące się do roli Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, a także ministra właściwego do spraw administracji publicznej w postępowaniu dotyczącym utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy (powiatu) oraz ustalenia ich granic, a także granic województw wynikających ze zmian granic powiatu. Ustawodawca główną rolę w postępowaniu wpływającym na podział terytorialny państwa przyznał Radzie Ministrów. Ten naczelny organ administracji rządowej ma kompetencję do wydania rozporządzenia determinującego liczbę jednostek samorządu terytorialnego oraz ich granic. Przed wydaniem rozporządzenia, którego skutki następują z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zostało wydane, konieczne jest przygotowanie nowych struktur organizacyjnych do zapewnienia funkcjonowania nowej jednostki, jej organów, a w konsekwencji możliwości realizacji zadań publicznych. W tym celu ustawodawca uregulował instytucję pełnomocnika do spraw utworzenia nowej gminy (powiatu) lub połączenia gmin (powiatów). Nie określił wymagań formalnych, jakie powinna spełnić osoba zajmująca wskazane stanowisko. Zgodnie z art. 4e ust. 1 u.s.g. w przypadku łączenia gmin lub tworzenia nowej gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład łączonej lub nowo tworzonej gminy. W przypadku regulacji odnoszącej się do jednostki stopnia powiatowego prawodawca w drodze art. 3ca ust. 1 u.s.p. postanowił natomiast, że w sytuacji łączenia

[934] H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 61.

powiatów lub tworzenia nowego powiatu Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza pełnomocnika do spraw połączenia powiatów lub utworzenia nowego powiatu spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników starostwa powiatu, którego obszar wchodzi w skład łączonego lub nowo tworzonego powiatu. Zadaniem pełnomocnika jest przygotowanie aparatu pomocniczego, który umożliwi sprawną realizację zadań publicznych oraz przygotowanie uchwały budżetowej, tj. zagwarantowanie odpowiedniego poziomu planu dochodów oraz planu wydatków stanowiących podstawę prowadzenia gospodarki finansowej nowej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęte regulacje dotyczące skutków prawnych powstania nowej jednostki samorządu terytorialnego nie gwarantują jednak pełnej spójności systemowych rozwiązań. Z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu wyboru oraz ukonstytuowania się organu stanowiącego oraz organu wykonawczego na podstawie przeprowadzonych wyborów powszechnych pełnomocnik pełni rolę organów tej jednostki.

Rozporządzenie Rady Ministrów, które stanowi akt wykonawczy do ustawy, wydawane jest na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Postępowanie w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy (powiatu) oraz ustalenia granic takiej jednostki przewiduje bezpośredni udział mieszkańców w ramach instytucji konsultacji z mieszkańcami, a niekiedy także referendum lokalnego. Wynik konsultacji nie jest dla Rady Ministrów wiążący, co oznacza, że wola mieszkańców wyrażona w ramach bezpośrednich form partycypacji nie musi stanowić dla Rady Ministrów argumentu do podejmowania określonego rozstrzygnięcia. Tym samym rozstrzygnięcie dotyczące zagadnień zasadniczego podziału terytorialnego państwa organ ten podejmuje na podstawie dodatkowych przesłanek i uwarunkowań.

Dokonana analiza treści wybranych rozporządzeń wydawanych w sprawach utworzenia, połączenia, zniesienia gmin (powiatów) oraz zmiany ich granic, a także zmian granic województw dowodzi, że w drodze jednego aktu dokonuje się jednorazowo kilku, a nawet kilkunastu zmian odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany dotyczą – co do zasady – ustalenia granic gmin oraz powiatów, ustalenia siedziby organów jednostek samorządu terytorialnego, nadania statusu miasta, a także połączenia lub podziału gmin.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, zniesienia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego lub powiatowego nie podlegają kontroli sądowej sprawowanej w zakresie zgodności z Konstytucją RP. Powyższe wynika z treści przedmiotowych rozporządzeń, tj. norm indywidualnych i konkretnych, które odnoszą się do ściśle określonych jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie w ramach postulatów *de lege ferenda* zwrócono uwagę na konieczność wprowadzenia unormowań, w ramach których objęte kontrolą sądową zostaną czynności podejmowane przez Radę Ministrów w ramach procedury delimitacji[935]. Przez ww. czynności należy mieć na uwadze przede wszystkim rozporządzenie stanowiące *de facto* decyzję w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa.

[935] M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic gmin*, „Barometr Regionalny" 2012, nr 4, s. 38.

ROZDZIAŁ V

Skutki prawne tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa pociągają za sobą konieczność przeprowadzania zmian ustrojowych organów jednostek tego podziału, co ma określone konsekwencje[936]. Ingerencja w zasadniczy podział terytorialny państwa prowadzi do zmiany jego istniejącej struktury[937]. Przedmiotem badań w rozdziale piątym są skutki prawne tworzenia, łączenia, dzielenia oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego, a także dokonywania zmian ich granic, w szczególności w zakresie dotyczącym kształtu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich piastunów. Na tym tle omówiono instytucję osoby pełniącej funkcje organów jednostek samorządu terytorialnego, jej zakres działania oraz przyznane kompetencje. Zmiany granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego skutkują powołaniem nowych organów, co powoduje zmiany w strukturach administracji samorządowej, w tym dotyczące aparatu pomocniczego i jego pracowników. W rozdziale przedstawiono skutki prawne dokonania zmian granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa na gruncie prawa cywilnego, administracyjnego, a także prawa finansowego i prawa pracy.

---

[936] W ocenie J. Bujnego oraz A. Kudry dokonanie zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa wywołuje skutki prawne na płaszczyźnie „struktury terytorialnej państwa polskiego oraz struktury władz samorządowych państwa polskiego", zob. J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd terytorialny" 2015, nr 7–8, s. 98.

[937] Tamże, s. 97.

We wcześniejszej części monografii wskazano, że zmiany podziału terytorialnego państwa mają przyczynić się do poprawy efektywności realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te mają być wykonywane w sposób służebny dla członków wspólnot samorządowych. Założenie, że członkowie tych wspólnot nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji zmian w podziale terytorialnym, legło u podstaw opracowania rozwiązań prawnych gwarantujących ciągłość wykonywania zadań publicznych. Zmiany w podziale terytorialnym państwa, przeprowadzane w ramach procedury określonej w u.s.g. oraz u.s.p., a także u.p.t.p., wywołują określone skutki prawne dla zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, a w efekcie również dla ich organów. Skutki prawne dotyczące praw i obowiązków nowych jednostek samorządu terytorialnego wynikające z połączenia gmin oraz powiatów i skutki związane z prawami majątkowymi, zobowiązaniami, a także postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez dotychczasowe organy ustawodawca uregulował w odrębnych (dodanych) jednostkach redakcyjnych u.s.g. oraz u.s.p.

1. Wygaszenie mandatów radnych oraz mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Stosownie do postanowień k.w. wyznaczenie okręgów wyborczych jest związane z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, dlatego zmiany odnoszące się do granic jednostek samorządu terytorialnego wywierają wpływ na rozwiązania odnoszące się do prawa wyborczego. Także w piśmiennictwie podnosi się, że analiza skutków zmian granic jednostek samorządu terytorialnego, która pociąga za sobą zmiany w ramach okręgów wyborczych lub ich części, powoduje konieczność oceny stanu faktycznego w celu prawidłowego zastosowania regulacji przewidzianych w k.w.[938]

Zgodnie z art. 390 § 1 k.w. zmiany w podziale terytorialnym państwa zachodzące w toku kadencji rad powodują następujące skutki:

1. Jeżeli z jednostki samorządu terytorialnego zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów

[938] K. Czaplicki, *Komentarz do art. 390*, w: K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 777.

danej rady w celu włączenia tego obszaru do tworzonej nowej jednostki, to mandat radnego stale zamieszkałego lub wybranego na tym obszarze wygasa z mocy prawa.

2. Jeżeli z jednostki zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego lub okręg wyborczy dla wyborów danej rady i zostaje on włączony do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w jednostce powiększonej; mandat radnego niespełniającego tych warunków wygasa z mocy prawa.
3. Jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę, rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane.

Prawodawca w art. 390 k.w. posługuje się wyrażeniem „danej rady", jednak w nawiązaniu do art. 5 pkt 5 k.w. należy przez to rozumieć również sejmik województwa. Instytucja wygaśnięcia mandatu radnego, znajdująca zastosowanie w przypadku zmiany granic gminy, wynika z postanowień art. 383 § 1 pkt 2 k.w., tj. utraty prawa wybieralności[939]. W przypadku tworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, w skład której wchodzić będą obszary stanowiące dotychczasowe okręgi wyborcze lub ich części, mandat radnego stale zamieszkałego na terenie jednego z tych okręgów lub jego części albo wybranego na radnego z tych okręgów wygasa z mocy prawa. Powyższe rozwiązanie wiąże się z ogólną zasadą, zgodnie z którą kandydatem na radnego może być osoba stale zamieszkująca na terenie konkretnej gminy, do której organu stanowiącego kandyduje, a w przypadku wyborów do rady powiatu lub sejmiku województwa – stale zamieszkująca na obszarze tego powiatu lub województwa. W sytuacji tworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego powstałej na skutek odłączenia określonego obszaru z innej jednostki radny, który otrzymał mandat w okręgu wyborczym znajdującym się na obszarze włączonym do innej jednostki, nie spełnia zatem wymogów kandydowania na radnego, a tym samym sprawowania w dalszym ciągu mandatu radnego. Ustawodawca posługując się spójnikiem „lub" oznaczającym alternatywę nierozłączną, stwierdził, że mandat radnego wygaśnie zarówno w sytuacji, kiedy stale zamieszkuje na obszarze okręgu wyborczego, który

[939] N. Leśniak-Niedbalec, *Problemy prawa wyborczego przy zmianach granic gmin*, w: B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 255.

został włączony do nowej jednostki, jak i nie zamieszkuje w tym okręgu, ale został z niego wybrany na radnego w wyborach powszechnych[940].

W art. 390 § 1 pkt 2 k.w. prawodawca uregulował zagadnienie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego polegającej na włączeniu części dotychczasowej jednostki (stanowiącej okręg wyborczy lub jego część) do innej istniejącej jednostki. Należy zauważyć, że w tej sytuacji ustawodawca posługując się koniunkcją wyrażoną za pomocą spójnika „i", wskazał, że radny, który stale zamieszkiwał na przedmiotowym terytorium oraz został wybrany na radnego z okręgu wyborczego, w którym znajduje się jego miejsce zamieszkania, zachowuje mandat i z mocy prawa staje się członkiem organu stanowiącego powiększonej jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwnym razie, gdy nie zostaną spełnione dwie wskazane przesłanki dotyczące miejsca zamieszkania oraz okręgu wyborczego, z którego radny uzyskał mandat, mandat ten wygasa z mocy prawa. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca w niefortunny sposób posłużył się zwrotem „powiększonej", albowiem zmiany granic nie zawsze muszą powodować powiększenie jednej jednostki kosztem drugiej. Możliwa jest również sytuacja, kiedy granice dwóch jednostek podlegać będą rekonstrukcji w ten sposób, że jedna jednostka oddaje część terytorium kosztem drugiej i odwrotnie. Mało prawdopodobne jest, aby powierzchnia jednostek po zmianie granic była taka sama, jednak jednostka, której granice uszczuplono w większym zakresie, również może wzbogacić się o obszar okręgu wyborczego lub jego części. Wówczas radny rady gminy, która utraciła część swojego terytorium, z mocy prawa stanie się radnym rady gminy, do której okręg wyborczy lub jego część została włączona.

Zgodnie z art. 390 § 4 k.w. jeżeli w wyniku dokonanych zmian w podziale terytorialnym państwa na stopniu gminy (powiatu) skład rady gminy (powiatu) nie zmniejszy się poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych, wówczas zgodnie z treścią art. 390 § 1 pkt i 2 k.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działa do końca kadencji[941]. Należy zauważyć, że wygaszanie mandatu radnego następuje również w sytuacji rozwiązania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (sytuacja ta będzie przedmiotem analizy w dalszej części monografii).

---

[940] Por. K. Czaplicki, *Komentarz do art. 390*, w: K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, s. 776.

[941] A. Wierzbica, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022, s. 321.

Dla radnych stale zamieszkujących w innym okręgu niż okręg, w którym zdobyli mandat, ustawodawca zastosował dwa rozwiązania utraty oraz korzystania z mandatu radnego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, której granice ulegają zmianie. Dotychczasowy mandat wygasa w przypadku tworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, w której w skład wchodzą okręgi wyborcze lub ich części, gdy radny zarówno zamieszkiwał na terenie okręgu, który będzie wchodził w skład nowej jednostki, jak również został wybrany w okręgu, który zostanie włączony do nowej jednostki samorządu terytorialnego. Jedynie w sytuacji zmiany granic polegającej na włączeniu całości lub części okręgu wyborczego, na obszarze której radny stale zamieszkuje, a także okręgu, z którego radny otrzymał mandat, radny uzyskuje mandat w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, której granice zostały powiększone o okręgi wyborcze lub ich części włączone do jej obszaru.

Ustawodawca w art. 390 § 7 k.w. postanowił, że wygaszanie mandatów, następujące z mocy prawa, dokonuje się z dniem wejścia w życie zmian w podziale terytorialnym państwa. Wygaśnięcie stosunku pracy stanowi jedną z form rozwiązania umowy o pracę następującą z mocy prawa z chwilą zaistnienia określonego zdarzenia niestanowiącego czynności prawnej[942]. Mandat radnego wygasa zatem z dniem 1 stycznia roku, w którym nastąpiły zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego i zaistniały powyżej określone przesłanki. Ustawodawca regulując tryb wygaszenia mandatu, określił, że rada gminy (powiatu), w ramach której następuje wygaszenie mandatu, stwierdza ten fakt w uchwale podjętej w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Przedmiotowa uchwała ma jedynie charakter deklaratoryjny, nie wpływa na fakt wygaśnięcia mandatu, a jedynie potwierdza skutek zaistniały z mocy prawa. Ustawodawca nie wskazał, jaką większością głosów powyższa uchwała ma zostać podjęta, należy zatem przyjąć, że wystarczająca jest zwykła większość głosów (art. 14 u.s.g. oraz art. 13 u.s.p.). Większość kwalifikowana lub bezwzględna byłaby wymagana, gdyby prawodawca wprost tak postanowił. Ustawodawca nie określił również skutków prawnych niepodjęcia omawianej uchwały, jak również niepodjęcia jej w związku z nieuzyskaniem wymaganej większości głosów. Informację o wygaśnięciu

[942] H. Szewczyk, *Zmiana i ustanie stosunku pracy z wyboru*, w: Z. Góral (red.), *System prawa pracy, t. IV: Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, Warszawa 2017, s. 287.

mandatu komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości oraz ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przypadku niepodjęcia przez radę stosownej uchwały zastosowanie znajdzie instytucja zarządzenia zastępczego wojewody. Przedmiotowy instrument w dyskursie prawniczym nazywany jest szczególnym aktem nadzoru[943]. Z jednej strony ingeruje w samodzielność gminy, a z drugiej stanowi środek ochrony beneficjentów zadań publicznych przed niezgodną z prawem bezczynnością[944]. W zakresie dotyczącym wygaszenia mandatu radnego lub wójta w literaturze przedmiotu wskazuje się, że omawiany instrument określany jest jako zarządzenie zastępcze „w sprawach personalnych"[945]. Podstawę prawną oraz przesłanki zastosowania tego instrumentu stanowi art. 98a u.s.g. i art. 85a u.s.p. Stosownie do postanowień ust. 1 w przypadku niepodjęcia przez organ stanowiący gminy (powiatu) uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego wojewoda wzywa radę gminy (powiatu) do jej podjęcia w terminie 30 dni. Po bezskutecznym upływie powyższego terminu wojewoda, po uprzednim powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze[946], które ma charakter aktu deklaratoryjnego[947]. Jego skutek jest analogiczny do wynikającego z podjętej przez radę gminy (powiatu) uchwały, tzn. stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. W judykaturze zwraca się uwagę, że nie ma znaczenia sposób oraz podmiot, od którego wojewoda dowiedział się o niepodjęciu przez organ stanowiący uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Istotne jest, że zaistniało zdarzenie powodujące aktualizację kompetencji organu nadzoru

---

943 A. Matan, *Komentarz do art. 98a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1205; G. Jyż, *Komentarz do art. 98*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 875. G. Jyż stwierdziła, że jest to akt nadzoru o deklaratoryjnym charakterze, podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

944 K. Borówka, *Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, s. 117.

945 E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 209; K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 127.

946 P. Ruczkowski, *Komentarz do art. 493*, w: M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 258.

947 A. Matan, *Komentarz do art. 98a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 1206.

do podjęcia stosownego zarządzenia[948]. Należy zauważyć, że ustawodawca w ramach regulacji poświęconej zarządzeniu zastępczemu nie określił sposobu postępowania organu nadzoru w sytuacji, gdy rada gminy (powiatu) podejmie uchwałę o treści przeciwnej, tj. o odmowie uchylenia mandatu. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że treść normy wynikającej z art. 98a u.s.g. konsumuje również i tę sytuację. Tym samym w przypadku podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie odmowy uchylenia mandatu w razie wystąpienia przesłanek określonych w przepisach k.w. wojewoda w dalszym ciągu posiada kompetencję do podjęcia zarządzenia zastępczego[949].

Zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego może skutkować utratą biernego prawa wyborczego przez osobę piastującą funkcję wójta gminy (burmistrza, prezydenta), a tym samym utratą prawa wybieralności, o którym mowa w art. 492 § 1 pkt 4 k.w.[950] Z powodu zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego instytucja wygaszenia mandatu znajduje zastosowanie również do mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca w art. 492 § 1 pkt 10 k.w. odsyłając do odpowiedniego stosowania art. 390 § 1 pkt 3 k.w., postanowił, że mandat radnego ulega wygaszeniu w przypadku włączenia terytorium gminy do innej gminy, a także połączenia dwóch lub więcej gmin w nową jednostkę samorządu terytorialnego. W art. 492 § 1 pkt 10 k.w. postanowił, że mandat wójta gminy wygasa w przypadku włączenia jednostki, w której sprawował urząd, do innej gminy albo jej połączenia z inną albo innymi jednostkami stopnia gminnego. Stosownie do art. 390 § 7 k.w. wygaśnięcie mandatu wójta następuje z dniem 1 stycznia, tj. z dniem wejścia w życie zmian w podziale terytorialnym państwa. Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada gminy w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie powyższych zmian. W świetle postanowień ustawy o pracownikach samorządowych niektóre czynności z zakresu prawa pracy względem pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru – wójta (burmistrza, prezydenta), starosty i marszałka województwa wykonuje przewodniczący

[948] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Ke 952/19, LEX nr 2848036.

[949] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Po 821/16, LEX nr 2378220; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Ke 952/19, LEX nr 2848036.

[950] J. Ronowicz, *Utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego oraz wójta*, w: B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, *Aktualne...*, s. 351.

rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa[951]. Helena Szewczyk wskazała, że w przypadku wygaśnięcia mandatu automatycznie następuje rozwiązanie stosunku pracy pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru. Tym samym zbędne jest wskazanie przez organ odwołujący pracownika wybieralnego, który dokonuje niektórych czynności z zakresu prawa pracy, uzasadnienia i przyczyn rozwiązania stosunku pracy, który następuje *de facto* z mocy prawa[952]. Ustawodawca nie reguluje w sposób kompleksowy trybu wygaśnięcia mandatu wójta z powodu zmiany granic gmin. Jacek Ronowicz zwrócił również uwagę, że zmiana granic jednostki samorządu terytorialnego może powodować utratę biernego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 492 § 1 pkt 4 k.w.[953]

W art. 492 k.w. ustawodawca określił właściwość organów w sprawach stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta gminy, przyznając stosowne kompetencje radzie gminy oraz komisarzowi wyborczemu. Zastosowane rozwiązania nie wskazują w sposób jednoznaczny organu właściwego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku zaistnienia przesłanki określonej w art. 390 § 1 pkt k.w. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowała się uwzględniająca zarówno wewnętrzną systematykę postanowień art. 492 k.w., jak również *ratio legis* ustawodawcy linia orzecznicza, zgodnie z którą przepisy k.w. dzielą kompetencje w zakresie stwierdzania wygaśnięcia mandatu wójta pomiędzy radę gminy i komisarza wyborczego z powodu ustawowego zakazu łączenia określonych funkcji, a także ze względów temporalnych sprawowania mandatu. W przypadku przesłanek uzasadniających wygaśnięcie mandatu istniejących jeszcze przed złożeniem ślubowania organem właściwym będzie rada gminy. Jeżeli natomiast zaistnienie okoliczności uzasadniającej wygaśnięcie mandatu wójta nastąpiło po objęciu przez niego funkcji, zgodnie z intencją ustawodawcy przyjąć należy, że organem właściwym jest komisarz wyborczy[954]. Odnosząc powyższe ustalenia do wygaśnięcia mandatu

[951] H, Szewczyk, *Zmiana...*, s. 290.

[952] Tamże, s. 289.

[953] J. Ronowicz, *Utrata...*, s. 358.

[954] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 2727/16, LEX nr 2297873; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 2925/16, LEX nr 2287265; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 2726/16, LEX nr 2267880; wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 245/17, LEX nr 2297830; wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Lu 1155/16, LEX nr 2294131.

wójta w przypadku włączenia gminy do innej gminy albo połączenia gmin (art. 390 § 1 pkt 3 k.w.), tj. zaistnienia okoliczności po objęciu przez wójta funkcji, organem mającym kompetencję do wygaśnięcia mandatu jest komisarz wyborczy.

Zgodnie z art. 492a § 2 k.w. o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) informuje komisarz wyborczy w drodze obwieszczenia w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, a tym samym wejścia w życie zmian w podziale terytorialnym państwa[955]. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez komisarza wyborczego przybiera formę postanowienia, mającego charakter deklaratoryjny, albowiem następuje wskutek zaistnienia przesłanek *ex lege*[956].

2. Rozwiązanie organów jednostki samorządu terytorialnego

W przypadku utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego w związku z włączeniem obszaru dotychczasowej jednostki do innej, połączenia dwóch lub więcej jednostek, stosownie do postanowień art. 390 § 1 pkt 3 k.w., organy stanowiące tych organów zostają w całości rozwiązane. Ustawodawca uregulował zagadnienie rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przypadku wygaśnięcia mandatów poszczególnych radnych, a także z powodu przejścia dotychczasowych radnych do sąsiednich jednostek, w związku ze zmianą granic jednostek samorządu terytorialnego, gdy liczba radnych zmniejszy się poniżej liczby 3/5 ustawowej liczby radnych. W tym miejscu należy zastanowić się nad przyjętym rozwiązaniem, tj. ustalić znaczenie wyrażenia „poniżej liczby 3/5 ustawowej liczby radnych". Czy to oznacza, że wartość 3/5 odnosi się do minimalnej liczby radnych rady gminy, powiatu, sejmiku województwa[957]? Czy jednak przepis art. 390 § 5 k.w.

[955] J. Ronowicz, *Utrata...*, s. 358.

[956] Tamże, s. 359.

[957] Ustawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych określił ich minimalną liczbę, uzależniając ostateczną liczbę radnych od liczby mieszańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 17 ust. 1 u.s.g. w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców liczba radych gminy wynosi 15 radnych. Stosownie do art. 9 ust. 4 u.s.p. w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców liczba radnych powiatu wynosi 15 radnych, zaś zgodnie z art. 16 ust. 3 u.s.w. w województwie zamieszkującym do 2 mln mieszkańców liczba radnych sejmiku województwa wynosi 30 radnych.

odnosić należy do liczby mieszkańców zamieszkujących nowe terytorium jednostki samorządu terytorialnego? Za prawidłowe należy uznać drugie rozwiązanie. Gdyby ustawodawca chciał zastosować odesłanie do minimalnej liczby radnych, to właściwie doprecyzowałby analizowany przepis. Przepis odnosiłby się wprost do art. 17 ust. 1 pkt 1 u.s.g., art. 9 ust. 4 u.s.p. albo art. 16 ust. 3 u.s.w., zostałoby także użyte wyrażenie odnoszące się do „minimalnej" liczby radnych lub jego synonim. Ustawodawca posługuje się jedynie zwrotem „ustawowej liczby radnych", przez co należy rozumieć ustawową liczbę właściwą dla liczby mieszkańców określonego obszaru.

Informacje o rozwiązaniu organu stanowiącego z mocy prawa komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości oraz ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w formie obwieszczenia. Rozwiązanie organu wykonawczego gminy następuje w wyniku wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza, prezydenta, co zostało ustalone we wcześniejszej części niniejszego rozdziału. Rozwiązanie organów samorządu powiatowego oraz samorządu województwa następuje natomiast w przypadku włączenia dotychczasowej jednostki danego stopnia do innej, a także w wyniku połączenia kilku powiatów lub województw w jedną większą jednostkę. Ponadto organy powiatów i województw ulegają rozwiązaniu, gdy liczba radnych organów stanowiących tych jednostek spadnie poniżej 3/5 ustawowego składu, obliczonego na podstawie algorytmu wskazanego przez ustawodawcę. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 29 ust. 6 u.s.p. i art. 33 ust. 7 u.s.w. uregulował kwestię rozwiązania zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego jednostki samorządu powiatowego oraz samorządu województwa. Wynika to z zasady kreowania organu wykonawczego przez organ stanowiący powiatu i województwa. Rozwiązanie organów stanowiących powiatu i województwa pociąga za sobą rozwiązanie także ich organów wykonawczych[958]. W przypadku rozwiązania organów powiatu i województwa przeprowadza się wybory przedterminowe. Ustawodawca w art. 29 ust. 7 u.s.p. oraz art. 33 ust. 7 u.s.w. przesądził jednoznacznie, że w przypadku zmian w podziale terytorialnym państwa, które wywołują skutki dotyczące rozwiązania organów powiatu i województwa,

[958] P. Dańczak, *Komentarz do art. 29*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 824.

osobę pełniącą funkcję organów powiatu (województwa) wyznacza się dla każdego z nowo powstałych powiatów (województw). Jest to oczywiste, wyznaczenie jednej osoby pełniącej funkcje organów kilku powiatów byłoby bowiem nieracjonalne[959].

3. Pozycja prawna osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego

3.1. Tryb wyznaczania osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego

Ustawodawca w k.w. oraz samorządowych ustawach ustrojowych ustanowił instytucję osoby pełniącej funkcje organów jednostek samorządu terytorialnego, które zostały rozwiązane wskutek zmian podziału terytorialnego państwa, zakres czasowy sprawowanej funkcji oraz zakres kompetencji i realizowanych zadań. Przyjęte rozwiązania nie są jednak spójne i takie same.

Stosownie do postanowień art. 390a § 1 k.w. nie przeprowadza się wyborów do organów stanowiących na terenie jednostek samorządu terytorialnego, w których na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa rozwiązaniu ulegnie rada (sejmik), jeżeli data wyborów przypada w ciągu 6 miesięcy poprzedzających rozwiązanie tej rady (sejmiku). Ponadto zgodnie z art. 390a § 2 k.w., jeżeli data utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego przypada w roku bezpośrednio następującym po dacie wyborów zarządzonych zgodnie ze zwykłym trybem przewidzianym dla wyborów przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji, wówczas wybory do nowej rady (sejmiku) przeprowadza się łącznie z tymi wyborami. W obu przypadkach po rozwiązaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w przypadku utworzenia nowej jednostki, jak i w związku z rozwiązaniem organu stanowiącego z powodu braku wymaganej liczby radnych, zadania organów stanowiących w nowej jednostce wykonuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Jej wyznaczenie następuje na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra

[959] C. Martysz, *Komentarz do art. 29*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 544.

właściwego do spraw administracji publicznej. Nieco odmiennie zostały zredagowane rozwiązania w samorządowych ustawach ustrojowych.

Zgodnie z art. 4f u.s.g. w przypadku rozwiązania rady gminy na podstawie art. 390 § 5 k.w. Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która będzie pełnić funkcję rady gminy do czasu wyboru nowej rady. Wyznaczenie osoby odgrywającej rolę organu stanowiącego gminy następuje na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Powyższe rozwiązanie odnosi się do sytuacji określonej w art. 390 § 5 k.w., a zatem jedynie do organu stanowiącego, którego rozwiązanie nastąpiło w wyniku zmniejszenia wymaganej liczby radnych. Tym samym ustawodawca zredagował przepis analogiczny do art. 390 § 5 k.w. Regulacje k.w., jak również u.s.g., wzmacniają pozycję wójta w stosunku do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wyższego stopnia z uwagi na jego legitymację wynikającą z mandatu wyłonionego w wyborach bezpośrednich[960]. Ustawodawca w art. 28f ust. 1 u.s.g. wskazał, że w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawodawca nie określił zatem wnioskodawcy ani trybu składania wniosku o wyznaczenie osoby pełniącej funkcję wójta danej gminy, którego mandat wygasł w wyniku wystąpienia określonych przesłanek. Należy jednak przyjąć, że pozycja osoby pełniącej funkcje i wykonującej zadania organów jednostek samorządu terytorialnego jest niemal analogiczna do osoby zastępującej te organy w przypadku ich rozwiązania w trybie nadzoru. Wniosek, pomimo tego że nie zostało to wprost określone, powinien być zatem opracowywany przez właściwego miejscowo wojewodę i kierowany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

W zakresie dotyczącym organów powiatu i województwa ustawodawca w art. 29 ust. 7 u.s.p. oraz 33 ust. 8 u.s.w. postanowił, że w przypadku rozwiązania organów samorządu stopnia powiatowego oraz województwa w wyniku utworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, włączenia jednostki do innej jednostki albo połączenia dwóch lub więcej jednostek w nową jednostkę, jak również z powodu rozwiązania organu stanowiącego w związku ze zmniejszeniem określonej liczby

[960] M. Ozimek, *Zmiany w podziale terytorialnym państwa w ujęciu Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 3, s. 27.

radnych poniżej 3/5 ustawowej wartości, przeprowadza się wybory przedterminowe. Do dnia wyboru nowej rady albo nowego sejmiku województwa, a także do dnia wyboru nowego zarządu powiatu albo województwa zadania tych organów wykonuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej[961]. Ustawodawca wskazał zatem inny tryb niż określony w art. 390a § 4 k.w., zgodnie z którym do dnia pierwszej sesji rady zadania organów w nowej jednostce wykonuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Redakcja postanowień k.w. wskazuje, że organem wnioskującym jest wojewoda. Norma z art. 29 ust. 5 u.s.p. oraz analogiczna wynikająca z art. 33 ust. 6 u.s.w. przyznaje natomiast kompetencję występowania do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wyznaczenie osoby pełniącej wymienione funkcje organów ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Mamy zatem do czynienia z niekonsekwencją ustawodawcy. Zapewne także w tym przypadku pomimo innej treści ww. przepisu organem *de facto* składającym propozycję kandydata jest właściwy miejscowo wojewoda.

Co istotne z punktu widzenia zadań i kompetencji realizowanych przez osobę wyznaczoną do pełnienia funkcji organów jednostek samorządu terytorialnego, prawodawca nie sformułował dla kandydata żadnych wymogów dotyczących wiedzy czy doświadczenia. Wyznaczenie takiej osoby przez Prezesa Rady Ministrów powoduje jego odpowiedzialność polityczną za działania wyznaczanej osoby[962].

3.2. Zakres kompetencji osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego

Ustawodawca w sposób jednolity w art. 390a § 4 k.w., art. 4f u.s.g., art. 29 ust. 5 u.s.p. oraz art. 33 ust. 6 u.s.w. postanowił, że osoba pełniąca funkcje organów jednostek samorządu terytorialnego, rozwiązanych w wyniku zmian podziału terytorialnego państwa, wykonuje ich zadania oraz ma ich kompetencje do czasu wyboru nowych organów.

---

[961] P. Dańczak, *Komentarz do art. 29*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe*..., s. 823.

[962] I. Niżnik-Dobosz, *Przepisy ogólne. Uwagi wstępne*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 67.

Wskazane przepisy mają na celu zagwarantowanie ciągłości, stabilności i skuteczności realizacji zadań przez organy gminy w okresie zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa[963]. Wskazując zatem zakres kompetencji osoby pełniącej funkcje organów, należy go rozpatrywać w kontekście konkretnej jednostki samorządu terytorialnego oraz właściwego organu. W przypadku rozwiązania organów jednostek samorządu terytorialnego osoba pełniąca ich funkcje będzie zarówno organem stanowiącym, jak i organem wykonawczym. Będzie posiadała kompetencje kontrolne wobec samej siebie, jak i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, a także kompetencje kierownicze względem tych kierowników. Należy jednak wziąć pod uwagę, że brak organów jednostki samorządu terytorialnego i wykonywanie ich zadań oraz kompetencji przez osobę do tego wyznaczoną jest stanem przejściowym. W tym okresie osoba ta powinna powstrzymać się od podejmowania istotnych decyzji dla jednostki samorządu terytorialnego do czasu wyboru nowych organów. Konkretne zadania i kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego określają samorządowe ustawy ustrojowe oraz ustawy szczególne. Katalog kompetencji rady gminy określa art. 18 u.s.g., rady powiatu art. 12 u.s.p., sejmiku województwa zaś art. 14 u.s.w. Należy również pamiętać, że wójt, starosta, marszałek są również organami wydającymi decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p., art. 46 ust. 1 u.s.w.). Ustawodawca wyposażył osobę pełniącą funkcje organów w niezbędne kompetencje w celu zapewnienia wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, które wykonywane są na rzecz ich mieszkańców. Zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca wyznaczył w art. 7 u.s.g. w odniesieniu do samorządu gminnego, art. 4 u.s.p. w odniesieniu do samorządu powiatowego oraz art. 6 u.s.w. w odniesieniu do samorządu województwa. Nieprzyznanie kompetencji pozbawiłoby jednostki samorządu możliwości wykonywania zadań własnych przez, co byłoby sprzeczne z celem podziału terytorialnego państwa.

[963] S. Gajewski, *Komentarz do art. 4f*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe...*, s. 54.

3.3. Okres pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego

Okres realizacji zadań przez osobę pełniącą funkcję organów jednostek samorządu terytorialnego został przez ustawodawcę określony zarówno w k.w., jak i ustrojowych ustawach samorządowych. Wątpliwości budzą przyjęte sprzeczne uregulowania w tym zakresie. Ustawodawca w art. 390a § 4 k.w. postanowił, że osoba pełniąca funkcję organów w nowej jednostce samorządu terytorialnego, powstałej w wyniku utworzenia albo połączenia już istniejących jednostek, wykonuje zadania tychże organów i posiada ich kompetencje do dnia pierwszej sesji organu stanowiącego nowej jednostki. W art. 4f u.s.g. określił, że osoba wykonująca zadania i mająca kompetencje rady gminy realizuje powierzone jej obowiązki do czasu wyboru nowej rady. W zakresie dotyczącym wykonywania zadań i kompetencji organu wykonawczego gminy, stosownie do treści art. 28f ust. 1 u.s.g., osoba wykonująca zadania i mająca kompetencje wójta pełni swoje obowiązki do dnia objęcia obowiązków przez nowo wybrany organ wykonawczy gminy. W zakresie dotyczącym jednostek stopnia powiatowego prawodawca w myśl art. 29 ust. 3a u.s.p. postanowił, że do czasu wyboru zarządu przez nową radę Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu. Podobną konstrukcję ustawodawca zastosował w przypadku art. 33 u.s.w. Zgodnie z ust. 4 wskazanej jednostki redakcyjnej u.s.w. osoba wykonująca zadania i mająca kompetencje organów województwa wykonuje powierzone jej obowiązki do czasu wyboru zarządu województwa przez sejmik. Ustawodawca wyznacza zatem różne okresy umocowania osoby wykonującej zadania i mającej kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku organu stanowiącego gminy jest to dzień wyboru rady, a w odniesieniu do organu wykonawczego to dzień złożenia przez niego ślubowania przed radą. W odniesieniu do jednostek stopnia powiatowego i wojewódzkiego ustawodawca określił jeden wspólny termin, tj. dzień wyboru zarządu powiatu (województwa). Prawodawca nie dopuścił więc do sytuacji, w której osoba wyznaczona do pełnienia funkcji organów tych jednostek pełniłaby funkcje jedynie jednego z nich. Należy jednak zauważyć, że proces wyboru zarządu przez radę (sejmik) niekiedy obarczony jest czasochłonnością z uwagi na uwarunkowania polityczne, determinowane sposobem wyboru organów wykonawczych.

Kodeks wyborczy określa inny termin wygaśnięcia umocowania osoby wykonującej zadania i posiadającej kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego, odnosząc go do dnia wyboru organów tych jednostek, podczas gdy samorządowe ustawy ustrojowe wskazują na uregulowania odmienne. W przypadku gminy w odniesieniu do organu stanowiącego jest to dzień pierwszej sesji rady gminy, a w odniesieniu do organu wykonawczego – dzień objęcia przez nowo wybranego wójta obowiązków, z kolei u.s.p. i u.s.w. odnoszą się do dnia wyboru organów samorządu powiatu i województwa. Zgodnie z postanowieniami k.w. istotna jest data zwołania pierwszej sesji nowo wybranego organu stanowiącego. W myśl postanowień art. 20 ust. 2ba u.s.g., art. 15 ust. 10 u.s.p., a także art. 21 ust. 3 u.s.w. pierwszą sesję nowo wybranego organu stanowiącego komisarz wyborczy zwołuje na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów. W zakresie dotyczącym gminy i powiatu ustawodawca uregulował przedmiotową kwestię w odrębnej jednostce redakcyjnej dotyczącej jedynie zwołania pierwszej sesji rady powstałej w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa. Stosownie do regulacji zawartych w k.w. osoba pełniąca funkcje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wykonuje zatem zadania i ma kompetencje organu do dnia przypadającego w ciągu 7 dni po dniu ogłoszenia wyników albo w terminie 7 dni od dnia powstania gminy lub powiatu. W regulacji odnoszącej się do pierwszej sesji rady gminy prawodawca zastosował rozwiązanie analogiczne do u.s.p., wskazując, że w przypadku gdy data wyborów samorządowych wypada przed 1 stycznia roku, w którym rozporządzenie w sprawie utworzenia, połączenia gmin wejdzie w życie, wówczas wskazana powyżej osoba mająca kompetencje organów gminy wykonuje ich zadania do dnia pierwszej sesji rady gminy zwołanej przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia powstania gminy. Powyższe wynika z art. 390a § 2 k.w., zgodnie z którym jeżeli data utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego przypada w roku bezpośrednio następującym po dacie wyborów samorządowych, wybory do nowej rady przeprowadza się łącznie z tymi wyborami. Postanowienia ustrojowych ustaw samorządowych wskazują, że okres realizacji zadań i kompetencji organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego upływa w dniu wyboru tego organu. Dniem wyboru jest dzień przeprowadzenia wyborów. Ustawodawca nie postanowił zatem, że organ ten ma wykonywać zadania do czasu rozpoczęcia urzędowania nowej rady. Rozpoczęcie wykonywania mandatu radnego następuje po złożeniu ślubowania,

a zatem dopiero na pierwszej sesji rady zwołanej po ogłoszeniu wyników wyborów. Tym samym stosownie do regulacji ustaw samorządowych w okresie przypadającym od dnia wyboru do dnia rozpoczęcia wykonywania mandatu przez radnych jednostka samorządu terytorialnego pozbawiona byłaby organu stanowiącego. Należy również zauważyć, że regulacja dotycząca okresu, w którym obowiązki wójta pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, jest klarowna, ponieważ upływa z dniem, w którym nowo wybrany wójt przejmuje swoje obowiązki. Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.s.g. objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia ślubowania wobec rady gminy. Sesję rady gminy, umożliwiającą złożenie ww. ślubowania, zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów. W przypadku organu wykonawczego powiatu i województwa obowiązki tego organu osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów pełni do dnia wyboru zarządu. Stosownie do art. 27 ust. 1 u.s.p. oraz 32 ust. 1 u.s.w. organ stanowiący wybiera zarząd w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do organów stanowiących. Tryb wyboru organu wykonawczego powiatu i województwa następuje w drodze głosowania, a zatem zachodzi możliwość braku skutecznego wyboru organu wykonawczego. W przypadku starosty oraz marszałka województwa wybór dokonywany jest bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym (art. 27 ust. 2 u.s.p. oraz art. 32 ust. 2 u.s.w.), natomiast pozostałych członków zarządu zwykłą większością głosów przy udziale połowy składu organu stanowiącego powiatu (województwa) w głosowaniu tajnym (art. 27 ust. 3 u.s.p. i art. 32 ust. 3 u.s.w.). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wybór zarządu stanowi jedną z podstawowych oraz wyłącznych kompetencji rady powiatu[964]. Ustawodawca postanowił zatem, że w przypadku niedokonania wyboru organu wykonawczego w ww. terminie organ stanowiący ulega rozwiązaniu z mocy prawa, a komisarz wyborczy zarządza ponowne wybory przedterminowe. Pełnienie funkcji organu wykonawczego może trwać dłużej niż trzy miesiące od dnia wyboru organu stanowiącego. W sytuacji rozwiązania organu stanowiącego na skutek niewybrania organu wykonawczego Prezes Rady Ministrów ponownie obowiązany jest powołać organ wykonujący zadania i mający kompetencje organów powiatu i województwa, przy czym nie jest określone, czy osoba pełniąca

[964] C. Martysz, *Komentarz do art. 27*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, s. 536.

dotychczas obowiązki zarządu przejmie również obowiązki organu stanowiącego, czy zostanie wyznaczona inna osoba wykonująca zadania i mająca kompetencje obu organów, czy tylko jednego z nich.

4. Ukonstytuowanie nowych organów jednostki samorządu terytorialnego

Zmiany w podziale terytorialnym państwa wpływają na kształt i skład organów jednostek samorządu terytorialnego. Do skutków prawnych wynikających z utworzenia, podziału, połączenia lub zniesienia jednostki samorządu terytorialnego należy zaliczyć rozwiązanie jej organów. W celu zapewnienia realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny niezbędne jest ukształtowanie się nowych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca w art. 390 § 8 k.w. postanowił, że w przypadku utworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, włączenia jednostki do innej jednostki albo połączenia dwóch lub więcej jednostek w nową jednostkę przeprowadza się wybory do nowych rad w trybie i na zasadach określonych w kodeksie. Przewidział tym samym sytuacje, w których obligatoryjnie należy przeprowadzić wybory do rad jednostek samorządu terytorialnego wskutek zmian w podziale terytorialnym państwa. Bogusław Banaszak wskazał, że przeprowadzenie nowych wyborów stanowi niezbędną konieczność powierzenia przez społeczność lokalną nowej radzie mandatu w celu realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego[965]. Autor ten analizując normatywną wartość art. 391 k.w., stwierdził, że ustawodawca oprócz wyborów uzupełniających oraz przedterminowych uregulował wybory do nowych organów. Kadencja organów wybranych w tym trybie trwa do końca kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, wybranych w drodze wyborów powszechnych przeprowadzanych w całym kraju, w jednym terminie[966]. W literaturze wskazuje się wręcz, że przepis art. 391 k.w. ustanawia zatem zasadę ustrojową, zgodnie z którą upływ kadencji rady i radnych następuje w tym samym terminie we wszystkich jednostkach

[965] B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 659.
[966] Tamże.

samorządu terytorialnego[967]. Stosownie do postanowień art. 390 § 9 k.w. wyborów do nowych organów stanowiących nie przeprowadza się w przypadku, gdy data wyborów przypadałaby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad. Tym samym w ocenie ustawodawcy bezzasadne jest przeprowadzanie wyborów, w wyniku których mandaty zostaną obsadzone na 6 miesięcy. Powyższa regulacja dotyczy również wyborów do organów stanowiących rozwiązanych z mocy prawa w wyniku zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Wobec tego osoba pełniąca funkcje organów jednostek samorządu wykonuje przypisane mu zadania do dnia wyborów przeprowadzanych w trybie określonym w art. 371 k.w. Stosownie do art. 372 § 1 k.w. w razie konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych do danej rady przed upływem kadencji lub wyborów nowej rady z przyczyn określonych w ustawach, wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 90 dni od daty wystąpienia tej przyczyny. W przypadku zmian w podziale terytorialnym państwa konieczność przeprowadzenia wyborów przedterminowych związana jest z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie zmian w podziale terytorialnym. Ustawodawca odsyła w analizowanej sytuacji do art. 371 k.w., który należy stosować odpowiednio, przy czym dopuszczono możliwość skrócenia terminów wykonania poszczególnych czynności, wynikających z kalendarza wyborczego. Kalendarz wyborczy w formie rozporządzenia wyznacza Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej (art. 371 § 2 k.w.). Dla Prezesa Rady Ministrów opinia PKW nie jest wiążąca. Istotne jest jedynie spełnienie warunku proceduralnego, polegającego na wystąpieniu przez naczelny organ administracji rządowej o wydanie takiej opinii. W literaturze podnosi się, że przepis art. 371 k.w. ma charakter imperatywny, „co oznacza, że w przypadku zaistnienia sytuacji opisanej w art. 371 Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do zarządzenia wyborów z zachowaniem określonych terminów oraz procedury i formy podejmowania decyzji, a także jej ogłoszenia”[968]. W związku z tym, że przedmiotowe wybory dotyczą jedynie określonych jednostek samorządu terytorialnego, wojewoda

[967] K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 391*, w: B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 781; L. Bielecki, *Komentarz do art. 391*, w: M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory...*, s. 122.

[968] S. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 371*, w: B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*, s. 732.

podaje treść rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeprowadzenia wyborów do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia na obszarze działania rady, do której wybory mają zostać przeprowadzone. W doktrynie wskazuje się, że ustawodawca nie określił form, w jakich wojewoda podaje do publicznej wiadomości treści powyższego rozporządzenia. Zwyczajowe obwieszczenie przybiera postać plakatu wywieszanego w miejscach ogólnodostępnych, a także na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz stronach internetowych[969]. Termin „niezwłocznie" nie jest definiowany w sposób jednoznaczny. Zdaniem Bogusława Banaszaka w celu realizacji proceduralnych postanowień ustawy należy przyjąć, że oznacza on dokonanie czynności bezpośrednio po zaistnieniu określonej okoliczności[970]. Ważne, aby rozporządzenie trafiło do publicznej wiadomości oraz zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw co najmniej na 80 dni przed zaplanowaną datą wyborów[971]. Tym samym w przypadku wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia w sprawie przeprowadzenia wyborów do organu stanowiącego nowej jednostki samorządu terytorialnego albo powstałej na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa właściwy wojewoda obowiązany jest podać do publicznej wiadomości treść rozporządzenia bezpośrednio po jego ogłoszeniu. W związku z ograniczeniami wynikającymi ze skróconego kalendarza wyborczego możliwe jest skrócenie *vacatio legis* rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów[972]. W myśl postanowień art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 przywołanej ustawy). Biorąc zatem pod uwagę konieczność przeprowadzenia wyborów przedterminowych do nowych organów jednostek samorządu terytorialnego, w celu przygotowania organów do przeprowadzenia wyborów, wejście w życie

[969] B. Banaszak, *Kodeks...*, s. 628.
[970] Tamże, s. 217.
[971] L. Bielecki, *Komentarz do art. 371*, w: M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory...*, s. 97.
[972] B. Banaszak, *Kodeks...*, s. 628.

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyznaczenia daty wyborów przedterminowych może być w pełni zasadne.

Czynnością bezpośrednio poprzedzającą przeprowadzenie wyborów jest ustalenie liczby radnych wybieranych do organów stanowiących. Zgodnie z art. 373 § 1 k.w. ustalenia liczby radnych dokonuje wojewoda w porozumieniu z komisarzem wyborczym. Ustalenie następuje w formie zarządzenia wydanego przez wojewodę. Wojewoda obowiązany jest współdziałać w tym zakresie z komisarzem wyborczym. Zgodnie z art. 373 § 2 k.w. ustalenie liczby radnych następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone. Państwowa Komisja Wyborcza analizując art. 419 k.w., stoi na stanowisku, że przez liczbę mieszkańców „należy rozumieć sumę liczb:

1) wyborców ujętych w rejestrze wyborców z urzędu,
2) wyborców wpisanych do rejestru wyborców na wniosek,
3) pozostałych osób zameldowanych w gminie na pobyt stały, z wyjątkiem osób, co do których otrzymano zawiadomienie o wpisaniu do rejestru wyborców w innej gminie”[973].

W przypadku wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego gminy przed upływem kadencji przeprowadza się wybory przedterminowe. Ustawodawca wprowadził do powyższej zasady wyjątki. Po pierwsze, wyborów przedterminowych nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów miałaby przypaść w ciągu 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta (art. 28 ust. 2 zd. pierwsze u.s.g.). Po drugie, nie przeprowadza się ich w przypadku wyborów wynikających z utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gmin. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się również w sytuacji, gdy wybory miałyby przypaść w okresie dłuższym niż 6, a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta i rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu organu wykonawczego podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów (art. 28 ust. 2 zd. drugie u.s.g.). Należy jednak zauważyć, że zmiany w podziale terytorialnym państwa wywołujące skutek w postaci wygaszenia mandatu wójta powodują równocześnie rozwiązanie organu stanowiącego. Wybory

[973] Załącznik do uchwały PKW z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, „Prawo Wyborcze” 2012, nr 5.

do organów nowej jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego zostaną więc *de facto* przeprowadzone w jednym terminie. Tym samym rada nie podejmie uchwały w sprawie nieprzeprowadzenia wyborów przedterminowych na stanowisko wójta, o których mowa w art. 28d ust. 2 zd. 2 u.s.g. Stosownie do art. 474 § 2 k.w. wybory przedterminowe na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta zarządza Prezes Rady Ministrów. Zarządzenie to przyjmuje postać rozporządzenia. Bogusław Banaszak wskazał, że załącznik rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeprowadzenia wyborów przedterminowych wójta stanowi kalendarz wyborczy[974]. Ustawodawca nie uregulował w dalszej części k.w. zasad przeprowadzania wyborów przedterminowych organu wykonawczego gminy. W art. 470 k.w. postanowił, że pozostałe zasady przeprowadzania wyborów organu wykonawczego gminy określają przepisy dotyczące wyborów do rady gminy. Ustalenia spisu wyborców oraz okręgów wyborczych dokonuje się zatem na zasadach analogicznych do wyborów do organu stanowiącego gminy.

W wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa w przypadku wystąpienia przedstawionych przesłanek zachodzi konieczność przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Ustawodawca wprowadził obowiązek przeprowadzenia wyborów, których charakter sprowadzony został do wyborów przedterminowych. W przypadku organu wykonawczego ustawodawca nie zredagował odpowiednich przepisów, które w sposób jednoznaczny określałyby zasady i tryb przeprowadzenia wyborów przedterminowych, w szczególności zarządzanych w konsekwencji zmian granic jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 2ba u.s.g. oraz art. 15 ust. 10 u.s.p. pierwszą sesję rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin (powiatów) lub rady nowo utworzonej gminy (powiatu) zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do rady. W przypadku natomiast organu stanowiącego, który został wybrany w wyniku wyborów przeprowadzanych w roku bezpośrednio poprzedzającym powstanie nowej jednostki samorządu terytorialnego, pierwszą sesję rady zwołuje komisarz wyborczy w terminie 7 dni od dnia powstania nowej jednostki. Przedmiotowa regulacja w dyskursie naukowym została uznana za istotnie uzasadnioną z uwagi na unormowanie szczególnej sytuacji

[974] B. Banaszak, *Kodeks...*, s. 749.

związanej z utworzeniem nowej jednostki stopnia gminnego[975]. W przypadku samorządu województwa pierwszą sesję sejmiku województwa wybranego w wyniku przeprowadzonych wyborów przedterminowych, stosownie do art. 21 ust. 5 u.s.w., zwołuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organów jednostki. Radni nowej jednostki samorządu terytorialnego obejmą i będą wykonywać swój mandat dopiero po złożeniu ślubowania, o którym mowa w art. 23a ust. 1 u.s.g., art. 20 ust. 1. u.s.p. oraz 22 ust. 1 u.s.w.

5. Wpływ zmiany podziału terytorialnego państwa na stosunki pracy pracowników samorządowych

Ustawodawca w rozdziale 4a u.p.s. uregulował zagadnienia dotyczące stosunków pracy pracowników samorządowych, które ulegają przekształceniom w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa. Znajdą one zastosowanie w przypadku likwidacji dotychczasowych pracodawców ww. pracowników, tj. urzędów gmin, starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich. Powyższy rozdział został dodany do ustawy o pracownikach samorządowych ustawą z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw oraz wszedł w życie z dniem 14 lipca 2011 roku. Zredagowane w przywołanym powyżej rozdziale u.p.s. przepisy odnoszą się do sytuacji prawnej pracowników nowo powstałych jednostek samorządu terytorialnego, w tym w wyniku połączenia jednostek wcześniej istniejących[976]. Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, które nie są związane z wyodrębnieniem nowej jednostki, powinny pozostawać bez wpływu na sytuację prawną pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach budżetowych jednostek objętych zmianą granic[977].

---

[975] C. Martysz, *Komentarz do art. 20*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 384. Autor podniósł również, że do czasu nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 czerwca 2015 r. występowała niespójność regulacji prawnych między przepisami u.s.g. a k.w. Ustawodawca dodając w art. 20 ust. 2ba zdanie drugie oraz zmieniając brzmienie art. 390a § 2 k.w., doprecyzował rozwiązania prawne, doprowadzając do ich zgodności i spójności.

[976] P. Czarnecki, *Pracownik i pracodawca samorządowy*, w: P. Czarnecki, A. Reda-Czarnecka, B. Surdykowska (red.), *Zatrudnienie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020, LEX el.

[977] Tamże.

Stosownie do postanowień art. 43a u.p.s. z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia pracownicy samorządowi dotychczasowych urzędów jednostek samorządu terytorialnego stają się pracownikami samorządowymi urzędu nowej jednostki samorządu terytorialnego. Redakcja wskazanego przepisu odnosi się jedynie do zmian granic jednostek samorządu terytorialnego polegających na połączeniu jednostek. Jego zakres nie dotyczy wprost zniesienia, podziału ani utworzenia nowej jednostki samorządu, której utworzenie nie wiąże się bezpośrednio z połączeniem kilku dotychczasowych jednostek. Z przywołanego przepisu wynika, że z mocy prawa pracownicy dotychczasowych urzędów stają się w wyniku utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, powstałej na skutek połączenia dotychczasowych, pracownikami nowego aparatu pomocniczego zarządu nowej jednostki. W ocenie Marka Rotkiewicza wskazana regulacja ma walor ochronny[978]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że art. 43a u.p.s. stanowi jedynie część rozwiązań prawnych dotyczących stosunków pracy pracowników samorządowych, a w pozostałym zakresie należy stosować zasady wynikające z Kodeksu pracy[979] i ustawy o związkach zawodowych[980] dotyczące przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę[981]. Tym samym zgodnie z art. 231§ 3 k.p. pracownicy zatrudnieni w urzędach stanowiących jednostki organizacyjne gmin, powiatów, województw powinni zostać poinformowani o przewidywanym terminie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, jego przyczynach oraz prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także zamierzonych działaniach dotyczących warunków zatrudnienia pracowników, w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania. Przekazanie informacji powinno nastąpić co najmniej 30 dni przed przewidywanym terminem przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę. Z brzmienia art. 231§ 4 k.p. wynika, że w terminie dwóch miesięcy od przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę pracownik

[978] M. Rotkiewicz, *Komentarz do art. 43a*, w: M. Rotkiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz,* Warszawa 2021, Legalis el.; tak również: A. Rycak, *Komentarz do art. 43a*, w: M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 324.

[979] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

[980] Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854).

[981] M. Wujczyk, *Komentarz do art. 43a*, w: K. Baran (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 319.

może bez wypowiedzenia, z siedmiodniowym uprzedzeniem, rozwiązać stosunek pracy. Rozwiązanie stosunku pracy w tym trybie powoduje dla pracownika skutki, jakie przepisy prawa pracy wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem. W ocenie Marcina Wujczyka w przypadku zmian w podziale terytorialnym państwa, który wywoła skutki określone w art. 43a u.p.s., dotychczasowy oraz nowy pracodawca pracowników samorządowych odpowiadał będzie solidarnie za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy[982]. Autor ten zwrócił również uwagę, że

> Nowo powstałą jednostkę samorządu terytorialnego jako nowego pracodawcę wiążą wszelkie warunki należące do treści stosunków pracy przejmowanych pracowników samorządowych w chwili przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, a więc wynikające także z porozumień normatywnych, w szczególności z układu zbiorowego pracy, którego postanowienia były elementami indywidualnych stosunków pracy[983].

Artur Rycak zwrócił uwagę, że ochrona trwałości stosunku pracy nie ma zastosowania w przypadku utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dotyczącym pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, zastępców wójtów, sekretarzy oraz skarbników, ponieważ do nich znajdują zastosowanie odmienne zasady[984].

Należy zauważyć, że przepis ten nie znajdzie zastosowania w sytuacji, w której wskutek zniesienia jednostki samorządu terytorialnego jej terytorium zostanie włączone do innej lub innych jednostek. Nie zachodzi wtedy konieczność utworzenia nowego urzędu, ponieważ funkcjonować będzie urząd jednostki, która przejęła terytorium jednostki zniesionej. Z punktu widzenia mieszkańców zniesionej jednostki oraz pracowników likwidowanego urzędu w ramach postulatów *de lege ferenda* należy rozważyć utworzenie z mocy prawa na terytorium jednostki znoszonej filii urzędu gminy, do której terytorium jednostki znoszonej zostanie włączone.

Zgodnie z art. 43b ust. 1 u.p.s. stosunki pracy z wyboru w dotychczasowych urzędach gmin, starostwach powiatowych lub urzędach marszałkowskich wygasają z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego. W urzędzie marszałkowskim

---

[982] M. Wujczyk, *Status pracowników samorządowych w razie utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego – rozważania na tle art. 43a–43c ustawy o pracownikach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 7–8, s. 98.

[983] M. Wujczyk, *Komentarz do art. 43a*, w: K. Baran (red.), *Ustawa*..., s. 319.

[984] A. Rycak, *Komentarz do art. 43a*, w: M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa*..., s. 324.

na podstawie wyboru zatrudniani są marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi, w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi, natomiast w urzędzie gminy (urzędzie miejskim, urzędzie miasta) – wójt (burmistrz, prezydent miasta)[985]. Skutek rozwiązania stosunku pracy nastąpi więc *ex lege*[986]. Zmiany w podziale terytorialnym państwa wchodzą w życie z dniem 1 stycznia danego roku, a zatem stosunki pracy na ww. stanowiskach wygasają z tym dniem. W art. 43b ust. 2 u.p.s. ustawodawca konsekwentnie do uregulowań art. 28e u.s.g. wskazał, że wygaśnięcie stosunku pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy pracownikom samorządowym przysługują uprawnienia wynikające ze stosunku pracy, jak np. odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia dla pracowników, którzy nie pozostawali w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym, po ustaniu stosunku pracy[987].

Prawodawca odrębną regulację poświęcił osobom zatrudnionym na stanowiskach skarbników i sekretarzy. Zgodnie z art. 43c ust. 1 u.p.s. stosunki pracy sekretarza oraz skarbnika gminy, powiatu i województwa wygasają po upływie jednego miesiąca od dnia utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej na 14 dni przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia w ciągu 7 dni od dnia ich zaproponowania. Powyższy przepis jest wyjątkiem od zasady wygaszania stosunków pracy z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego. Stosunki pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach skarbników oraz sekretarzy trwają zatem pomimo likwidacji ich dotychczasowego pracodawcy. Regulacja ta stanowi mechanizm zmierzający do kontynuowania zatrudnienia pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach. Zastosowane rozwiązania ustawowe są klasycznymi rozwiązaniami wykorzystywanymi w przypadku reorganizacji struktur administracji publicznej[988].

---

[985] M. Rotkiewicz, *Komentarz do art. 43b*, w: M. Rotkiewicz, *Ustawa...*; M. Wujczyk, *Status pracowników...*, s. 99.

[986] A. Rycak, *Komentarz do art. 43b*, w: M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa*...., s. 325.

[987] M. Wujczyk, *Komentarz do art. 43b*, w: K. Baran (red.), *Ustawa*..., s. 321.

[988] A. Rycak, *Komentarz do art. 43c*, w: M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa*..., s. 326.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania wskazują na obowiązek przedstawienia pracownikom nowych warunków zatrudnienia. W literaturze przedmiotu podnosi się, że pomimo iż ustawodawca nie sprecyzował, kto jest zobowiązany do złożenia stosownej propozycji, to należy przyjąć, że powinna ona pochodzić od podmiotu upoważnionego do reprezentowania utworzonej jednostki samorządu terytorialnego[989]. Stosownie do art. 43c ust. 3 u.p.s. pracodawca obowiązany jest powiadomić pracowników zatrudnionych na stanowisku sekretarzy lub skarbników o terminie wygaśnięcia stosunków pracy oraz skutkach nieprzyjęcia nowych warunków. Ustawodawca w niejednoznaczny sposób nałożył na pracodawcę określone obowiązki, nie wskazując precyzyjnie, czy dotyczą one dotychczasowego pracodawcy (tj. likwidowanej jednostki), czy nowego pracodawcy, utworzonego 1 stycznia danego roku. Należy opowiedzieć się za rozwiązaniem, zgodnie z którym przedmiotowa regulacja dotyczy pracodawcy dotychczasowego, tj. mającego status pracodawcy do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego datę utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego. Data wygaśnięcia stosunków pracy jest powszechnie znana, a nowy pracodawca nabędzie ten przymiot dopiero po wejściu w życie zmian w podziale terytorialnym państwa.

6. Pozostałe skutki prawne utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostki samorządu terytorialnego

Realizacja zadań przez podmioty administracji publicznej wymaga zachowania ciągłości i kontynuacji zakresu działania uprzednio istniejących struktur oraz podmiotów, w tym w ramach nowych uwarunkowań prawnych[990]. Do skutków prawnych utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostek samorządu terytorialnego oraz ustalenia ich granic niewątpliwie należy zaliczyć następstwo prawne w strukturze administracji publicznej. Prawo nie definiuje i nie określa jednolitej instytucji następstwa prawnego w prawie administracyjnym[991]. Rozwiązań prawnych odnoszących się

[989] M. Wujczyk, *Status pracowników...*, s. 101.

[990] M. Miemiec, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1990, nr 26, s. 27.

[991] M. Chlipała, *Następstwo w prawie administracyjnym ustrojowym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 10, s. 96.

do sukcesji w prawie administracyjnym należy poszukiwać w szczególnych aktach prawnych regulujących ściśle określone zagadnienia[992]. W ocenie Marcina Miemca to przepisy prawa administracyjnego dopuszczają zmianę podmiotów stosunku administracyjnoprawnego[993]. W dyskursie naukowym wskazano, że następstwo prawne stanowi wyraz rozliczenia przekształcenia organizacyjnego podmiotów administracji publicznej oraz zapewnienia ciągłości realizacji określonych zadań za pomocą odpowiednich struktur organizacyjnych[994]. Występuje po stronie adresatów działań administracji, kiedy jeden z podmiotów „przejmuje prawa i obowiązki (o charakterze administracyjnoprawnym) drugiego"[995]. Stanowi formę zmiany zarówno po stronie podmiotowej, jak również sposobu działania[996]. Czynnikiem wyróżniającym instytucję następstwa prawnego jest niezmieniony stan przeniesionego prawa lub obowiązku[997]. Następstwo prawne w zakresie funkcjonalnym odnosi się do posiadanych kompetencji organów administracji publicznej, powierzenia zadań oraz zmian w strukturze administracji publicznej[998]. Podmiotem funkcjonalnego następstwa prawa administracyjnego są podmioty administracji publicznej, zaś przedmiot w tym zakresie stanowią kompetencje ich organów[999]. Następstwo może mieć także aspekt procesowy, który zakłada przejście uprawnień do prowadzenia postępowania organu dotychczas właściwego na nowy podmiot[1000]. W piśmiennictwie wyróżniono dwie podstawowe formy następstwa w prawie administracyjnym, tj. z mocy prawa oraz w wyniku decyzji administracyjnej[1001].

Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw dodano odpowiednio do ustawy o samorządzie gminnym art. 4ea, do ustawy o samorządzie powiatowym zaś art. 3cb. Rozwiązania te weszły

---

992 Tamże.

993 M. Miemiec, *Następstwo...*, s. 32.

994 G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 277.

995 M. Miemiec, *Następstwo...*, s. 27.

996 M. Chlipała, *Następstwo...*, s. 100.

997 M. Miemiec, *Następstwo...*, s. 32.

998 G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo...*, s. 278.

999 M. Chlipała, *Następstwo...*, s. 98–99.

1000 G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo...*, s. 278; M. Chlipała, *Następstwo...*, s. 96.

1001 Tamże, s. 281.

w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. W art. 4ea ust. 1 u.s.g. ustawodawca postanowił, że gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Mając na uwadze powyższe przepisy, należy stwierdzić, że następstwo prawne wynikające z połączenia gmin oraz powiatów, uregulowane w ww. przepisach prawa, stanowi wyraz następstwa prawnego *ex lege*. Przedmiotowa regulacja normuje swoim zakresem zastosowania aspekty dotyczące prawa ustrojowego, procesowego oraz prawa materialnego[1002]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przywołany przepis reguluje następstwo prawne w sferze prawa publicznego oraz prywatnego, ale jedynie w odniesieniu do praw niemajątkowych, które przysługują likwidowanym gminom[1003]. W zakresie spraw majątkowych znajdują zastosowanie pozostałe przepisy u.s.g. W ujęciu prawa administracyjnego materialnego wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie połączenia gmin „staje się, bez konieczności wydawania odrębnego potwierdzającego to aktu, adresatem wszelkich uprawnień i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych skierowanych do jej poprzedniczki prawnej"[1004]. Stosownie do postanowień art. 4ea ust. 2 u.s.g. organy gminy powstałej w wyniku połączenia stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych. W doktrynie wskazuje się, że wstąpienie w prawa dotychczasowej jednostki odnosi się nie tylko do praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych, w tym podatkowych, lecz także wszystkich aktów wydawanych na podstawie przepisów prawa administracyjnego rozstrzygających o prawach i obowiązkach gminy[1005]. W aspekcie procesowym nowo powstała jednostka staje się stroną lub podmiotem biorącym udział w postępowaniach, w których w tej roli występowała dotychczasowa jednostka[1006]. Ponadto w literaturze przedmiotu wyróżnia się następstwo prawnoadministracyjne w zakresie ustrojowym, które polega na tym, że nowo powstała gmina wstępuje we wszystkie zadania i kompetencje dotychczasowych gmin i ich organów, natomiast

---

[1002] R. Marchaj, *Komentarz do art. 4e*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 123.

[1003] S. Gajewski, *Komentarz do art. 4ea*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe...*, s. 44.

[1004] Tamże, s. 45.

[1005] Tamże.

[1006] Tamże, s. 46.

organy nowej jednostki stają się organami właściwymi do prowadzenia i zakończenia wszystkich postępowań wszczętych i niezakończonych przed organami dotychczasowych gmin[1007]. Ustawodawca postanowił również, że ujawnienie w księgach wieczystych oraz rejestrach praw i obowiązków gminy powstałej na skutek połączenia jednostek stopnia gminnego następuje na wniosek nowo powstałej jednostki. Biorąc pod uwagę, że prawa majątkowe przysługują wówczas nowo powstałej jednostce, wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny[1008]. Co więcej, zgodnie z art. 4ea ust. 4 u.s.g., jeżeli do połączenia dwóch gmin doszło na zgodny wniosek dwóch jednostek, gminy obowiązane są zawrzeć porozumienie o przekazaniu mienia przysługującego tym jednostkom jako odrębnym bytom na rzecz wspólnej osoby prawnej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ww. przepis jest niezrozumiały, albowiem jego treść sugeruje nabycie przez nową jednostkę praw majątkowych na podstawie sukcesji syngularnej. Nie odpowiada to istocie połączenia jednostek samorządu terytorialnego, kiedy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dniem 1 stycznia, z mocy prawa, powstaje nowa jednostka określonego stopnia. Wówczas dotychczasowe prawa majątkowe przysługują nowej jednostce[1009].

Zgodnie z art. 4ea ust. 5 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin. Ustawodawca w drugiej części przepisu postanowił jednak, że obowiązują one do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez 3 lata od dnia połączenia. Analizowane rozwiązanie ma charakter przejściowy. Z dniem wejścia w życia nowych regulacji z mocy prawa dotychczasowe przepisy tracą moc obowiązującą. W ocenie Romana Marchaja przedmiotowe rozwiązanie ma na celu zapewnienie, by dotychczasowe akty prawa miejscowego ustanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego pozostawały ważne i obowiązywały do czasu

---

[1007] S. Gajewski, *Komentarz do art. 4ea*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe*..., s. 47.

[1008] K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 4ea*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 171.

[1009] Tamże.

wydania nowych aktów[1010]. Kazimierz Bandarzewski zwrócił uwagę, że przepis art. 4 ust. 5 u.s.g. nie będzie miał zastosowania w zakresie dotyczącym statutów jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ dotyczą one zagadnień ustrojowych dotychczasowych jednostek, a zatem nie mogą znaleźć zastosowania do nowej jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie tego autora zadaniem pełnomocnika do spraw połączenia gmin powinno być przygotowanie statutu nowej gminy, jego ustalenie i przedłożenie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym[1011]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie jest niefunkcjonalne z uwagi na to, że wymagane jest podjęcie po trzech latach niezbędnych uchwał stanowiących podstawę prowadzenia określonych postępowań, w tym decyzji administracyjnych[1012], a także realizacji zadań publicznych przez samorządowe jednostki organizacyjne i samorządowe zakłady budżetowe[1013].

Stosownie do postanowień art. 4ea ust. 3 u.s.g. nowo powstała gmina obowiązana jest podjąć czynności związane z ujawnieniem w księgach wieczystych i właściwych rejestrach przejścia praw ujawnionych w tych rejestrach. Powyższe umożliwi ich wykorzystanie przez nową jednostkę.

W piśmiennictwie odnośnie do skutków prawnych połączenia gmin wskazuje się, że wobec braku definicji „połączenia gmin" oraz przyjęcia dualizmu prawnego polegającego na tym, że przez połączenie jednostek najniższego stopnia należy rozumieć zarówno inkorporację, jak i fuzję, możliwe są dwojakie skutki prawne w zakresie obowiązywania aktów prawa miejscowego. Inne skutki mogą występować w przypadku inkorporacji gmin, a inne w sytuacji fuzji jednostek[1014].

W tym miejscu należy zauważyć, że art. 4ea u.s.g. odnosi się do jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia kilku jednostek. Przepis ten nie dotyczy natomiast sytuacji, w której jednostka samorządu zostaje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów zniesiona, a jej terytorium zostaje włączone do

---

[1010] R. Marchaj, *Komentarz do art. 4ea*..., w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*..., s. 124.

[1011] K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 4ea*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa*..., s. 173.

[1012] S. Gajewski, *Komentarz do art. 4ea*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe*..., s. 48.

[1013] K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 4ea*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa*..., s. 175.

[1014] Tak: J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie*..., s. 101–103.

jednostki sąsiedniej. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją, w której zniesiona jednostka samorządu przestaje istnieć, a jej prawa i obowiązki przejmuje jednostka, do której włączono terytorium zniesionej jednostki[1015]. Nie zostało to przez prawodawcę uregulowane wprost, jednak wynika z postanowień omawianego art. 4ea u.s.g. Tym samym gmina, która przejęła obszar zniesionej jednostki samorządu terytorialnego, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowej gminy, jak również organy gminy przejmującej stają się organami gminy zniesionej. W tym miejscu można sformułować postulat *de lege ferenda*, aby prawodawca w przypadku zniesienia jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnie przewidział utworzenie na terenie zniesionej jednostki filii urzędu gminy w miejsce dotychczas funkcjonującego urzędu. Podobnie ujawnienie w księgach wieczystych praw rzeczowych gminy przejmującej powinno nastąpić na wniosek zachowanej jednostki, obowiązujące zaś na jej terytorium przepisy prawa miejscowego po przejęciu będą miały stanowić porządek prawny na terenie zniesionej jednostki samorządu terytorialnego. Odnosząc się do ustawowych rozwiązań poświęconych skutkom tworzenia, łączenia, dzielenia oraz znoszenia gmin, a także dokonywania zmiany ich granic, Jędrzej Bujny oraz Anna Kudra stwierdzili, że zastosowane przez ustawodawcę rozwiązania w u.s.g. są wysoce lakoniczne. Nie daje to poczucia pewności prawnej w zakresie dotyczącym zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego powstałych na skutek połączenia[1016].

Rozwiązania przyjęte w art. 3cb u.s.p. odnoszące się do samorządu powiatowego zostały przez ustawodawcę zredagowane w sposób analogiczny jak w u.s.g. W dyskursie naukowym ustawowe rozwiązania dotyczące wstąpienia nowo utworzonego powiatu lub połączonych jednostek w prawa i obowiązki dotychczasowego samorządu stopnia powiatowego nazywa się sukcesją generalną[1017]. Zasada przywołana w art. 3cb u.s.p. zakłada, że z mocy prawa jednostka nowo powstała staje się podmiotem praw

[1015] Zob. przypadek gminy Ostrowice, która – na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. poz. 1432) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz.U. poz. 1527) – została zniesiona, a jej terytorium zostało włączone do dwóch gmin: Drawsko Pomorskie i Złocieniec.

[1016] J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie...*, s. 95.

[1017] P. Drembkowski, *Komentarz do art. 3cb*, w: P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 32.

i obowiązków, w tym praw niezbywalnych, przysługujących dotychczasowej jednostce. Co więcej, zasady sukcesji generalnej nie można w żaden sposób ograniczyć ani wyłączyć[1018]. Regulacja przewidziana w u.s.p. zakresem normowania obejmuje wszelkie prawa i obowiązki wynikające z prawa publicznego łączonych powiatów, tj. w aspekcie ustrojowym, procesowym oraz w zakresie prawa materialnego[1019]. W ocenie Romana Marchaja przywołane rozwiązanie, w odniesieniu do konstytucyjnej zasady legalizmu, jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, regulującym następstwo prawne nowo utworzonych jednostek stopnia powiatowego[1020]. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na art. 3cb ust. 3 u.s.p., zgodnie z którym w przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia powiatów zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady powiatów, powiaty te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 u.s.p., tj. porozumienie o przekazaniu mienia powiatowego. W celu wykonywania uprawnień z przysługujących powiatowi praw majątkowych ustawodawca w drodze art. 3cb ust. 3 u.s.p., analogicznie do rozwiązań przewidzianych w u.s.g., postanowił, że ujawnienie w księgach wieczystych lub właściwych rejestrach praw, które przeszły na powiat powstały w wyniku połączenia powiatów, następuje na wniosek nowo utworzonego powiatu.

Na mocy ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 17 października 2017 roku[1021] ustawodawca do u.s.g. dodał art. 4eb, którego zakres zastosowania odnosi się do skutków prawnych zmian granic gmin polegających na włączeniu części terytorium jednej jednostki do jednostki sąsiadującej. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 w przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Stosownie natomiast do ust. 2 akty prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez organ gminy przed zmianą granic:

[1018] Tamże.

[1019] R. Marchaj, *Komentarz do art. 3cb*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, s. 125–126.

[1020] Tamże, s. 126.

[1021] Ustawa z dnia 17 października 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 2232).

1) w części dotyczącej obszaru, który został wyłączony z tej gminy, stają się aktami prawa miejscowego gminy, do której ten obszar został włączony i obowiązują do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ tej gminy, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia zmiany granic gminy;
2) w części dotyczącej obszaru, który nie został wyłączony z tej gminy, pozostają w mocy.

Regulacje o podobnym charakterze obowiązują na mocy art. 4ea u.s.g., odnoszą się one jednak do jednostek stopnia gminnego, które powstały na skutek połączenia istniejących już gmin. W dyskursie naukowym wskazuje się, że celem nowelizacji było wyeliminowanie problemów wynikających ze zmian granic jednostek samorządu terytorialnego polegającego na powiększeniu jednej jednostki względem drugiej[1022]. Ze względu na zastosowaną przez ustawodawcę frazę „wszystkie prawa i obowiązki" zakres przedmiotowy art. 4eb ust. 1 jest bardzo szeroki, ponieważ dotyczy wszelkiego rodzaju aktów administracyjnych, w tym decyzji administracyjnych, koncesji, a także zezwoleń, bez względu na to, czy gmina, z której terytorium zostało wydzielone, wydała ww. akty, czy była ich adresatem[1023]. Ustawa o samorządzie gminnym we wcześniejszym brzmieniu nie regulowała zagadnienia dotyczącego obowiązywania aktów prawa miejscowego wynikających ze zmian granic jednostek stopnia gminnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obszarów zdegradowanych, obszarów rewitalizacji, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń[1024]. Tym samym na skutek zmian granic gmin polegających na włączeniu części obszaru jednostki samorządu terytorialnego do innej jednostki na obszarze włączonym traciły moc obowiązującą akty prawa miejscowego uchwalone przez organy jednostki, której terytoria zostały utracone. Stanowiło to sytuację niekorzystną z punktu widzenia praw nabytych mieszkańców

[1022] R. Marchaj, *Komentarz do art. 4eb*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 125.
[1023] Tamże, s. 126.
[1024] K. Grobicka-Madej, *Komentarz do art. 4eb*, w: K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 2015, s. 42–43.

obszarów, które w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa zostały włączone do nowej gminy[1025].

Jednym ze skutków zmian w podziale terytorialnym państwa jest także zmiana w strukturze własnościowej jednostek samorządu terytorialnego. W art. 44 pkt 2 u.s.g. oraz 47 ust. 1 pkt 2 u.s.p. ustawodawca uregulował sposób nabycia mienia komunalnego w związku ze zmianami w podziale terytorialnym państwa. Stosownie do przywołanego przepisu, w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy, przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin. Treść przywołanego przepisu jest nieprecyzyjna, dlatego w celu wykonania wynikającej z niego normy należy poddać analizie dorobek judykatury oraz doktryny. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że porozumienie w sprawie przekazania mienia stanowi dwustronną czynność właściwą dla prawa cywilnego, ponieważ zachodzącą pomiędzy dwoma podmiotami prawa, w tym przypadku prywatnego, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego[1026]. Przedmiotem tej czynności jest mienie należące do gminy, a zatem organem właściwym do zawarcia porozumienia jest wójt, któremu przysługuje kompetencja gospodarowania mieniem komunalnym[1027]. Powyższe wynika z treści art. 44 u.s.g., który odnosi się wprost do zmiany podziału terytorialnego państwa wyrażonego w art. 4 u.s.g.[1028] W judykaturze wskazuje się, że do zawarcia przez organ wykonawczy gminy porozumienia nie jest wymagana uchwała rady gminy określająca zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Co istotne, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, w świetle art. 158 k.c. oraz art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece[1029], w celu skutecznego przeniesienia prawa własności na drugą gminę niezbędne jest zachowanie formy aktu notarialnego[1030]. Naczelny Sąd Administracyjny dokonując analizy omawianych przepisów u.s.g. z punktu widzenia skuteczności realizacji zadań publicznych, doszedł do przekonania, że „przy zmianie granic gmin – prawo własności mienia podlega

[1025] Tamże, s. 44.
[1026] K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 44*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, s. 661.
[1027] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2021 r., II SA/Rz 1471/19, LEX nr 2958351.
[1028] Tamże.
[1029] Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r., poz. 1984).
[1030] Uchwała SN z dnia 14 grudnia 1995 r., III CZP 174/95, LEX nr 23710.

przekazaniu na rzecz gminy przejmującej, albowiem w celu realizacji nowych zadań gmina ta musi być wyposażona w mienie służące użyteczności publicznej w gminie, której zakres zadań uległ zmniejszeniu"[1031]. Ustawodawca w art. 44 pkt 2 u.s.g. oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 zd. drugie u.s.p. postanowił również, że w przypadku nieosiągnięcia porozumienia przez zainteresowane gminy (powiaty) przekazanie mienia następuje w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów, podjętej na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W piśmiennictwie wskazuje się, że wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów może nastąpić na wniosek każdej ze stron objętych potencjalnym przekazaniem mienia[1032]. W dyskursie naukowym zwraca się także uwagę, że Prezes Rady Ministrów może jedynie rozstrzygać, komu przyznać określone prawo[1033]. Naczelny organ administracji publicznej nie może zaś rozstrzygać w formie decyzji o wzajemnych rozliczeniach finansowych, zwrocie nakładów, poniesionych kosztach[1034].

Kolejne skutki prawne związane ze zmianami podziału terytorialnego państwa ustawodawca określił w rozdziale 6 u.d.j.s.t. Rozdział ten zatytułowano „Zasady i tryb ustalania kwot części subwencji ogólnej, udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i wpłat dla nowych jednostek samorządu terytorialnego" i określono w nim specjalne algorytmy dla nowych jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 39 cytowanej ustawy reguluje zasady obliczania części subwencji ogólnej dla nowych jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonywanych od nich wpłat. Kwoty części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej, i kwoty wpłat, obliczone na rok budżetowy dla wszystkich istniejących w roku poprzedzającym rok bazowy jednostek samorządu terytorialnego, leżących na obszarze dzielonych jednostek samorządu terytorialnego, dzieli się między nowe jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, z uwzględnieniem zmian w podziale administracyjnym kraju wprowadzonych po dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy. Kwoty części oświatowej subwencji ogólnej oblicza się natomiast, dzieląc kwoty tej części

[1031] Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., I OSK 1734/09, LEX nr 595285.

[1032] A. Szewc, *Komentarz do art. 44*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 536.

[1033] J. Jagoda, *Komentarz do art. 44*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 756.

[1034] Wyrok NSA z dnia 27 marca 2006 r., I SA/Wr 1371/05, LEX nr 197569; tak również J. Jagoda, *Komentarz do art. 44*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 756.

subwencji, obliczonej zgodnie z ogólnymi zasadami dla jednostek samorządu terytorialnego, między nowe jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do zakresu zadań oświatowych. Jeżeli kwota części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na rok budżetowy, wówczas minister właściwy do spraw finansów publicznych nie dokonuje podziału danej części subwencji ogólnej. W zakresie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustawodawca wprowadził zaś zasadę wyliczenia kwoty dla nowych jednostek samorządu terytorialnego analogicznie do podziału części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej. Odrębne zasady zostały wprowadzone dla jednostek samorządu terytorialnego utworzonych w wyniku połączenia kilku jednostek. W takim przypadku kwoty części subwencji ogólnej i wpłat oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych dla nowej jednostki samorządu terytorialnego ustala się jako sumy tych kwot ustalonych dla łączonych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.d.j.s.t. nowe jednostki samorządu terytorialnego w ciągu jednego miesiąca od dnia podjęcia decyzji o podziale, w drodze uchwał podjętych przez organy stanowiące wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, mogą uzgodnić inny niż określony w art. 39 u.d.j.s.t. sposób podziału ostatecznych kwot części subwencji ogólnej, wpłat oraz planowanego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Redakcja ww. przepisu budzi określone wątpliwości. Po pierwsze, ustawodawca nie wskazał, co należy rozumieć pod pojęciem „nowej jednostki samorządu terytorialnego". Czy należy przez to rozumieć jednostki utworzone jako nowe osoby prawne, czy też jednostki powstałe w wyniku połączenia kilku innych, utworzone w wyniku podziału dotychczasowych jednostek? Ponadto budzi wątpliwości zastosowany zwrot „od dnia podjęcia decyzji o podziale". Nie jest jasne, czy zwrot ten odnosi się do decyzji Rady Ministrów o podziale jednostek samorządu terytorialnego w formie rozporządzenia, czy decyzji o podziale kwot części subwencji ogólnej. Ze względu na funkcjonalny aspekt przyjętej regulacji przez wskazaną decyzję należy rozumieć decyzję o podziale kwot części subwencji ogólnej, która zostanie przeznaczona dla jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z powyżej przedstawionymi zasadami. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie może okazać się niefunkcjonalne. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. minister właściwy do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 października danego roku informuje

jednostki samorządu terytorialnego o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Należy jednak zauważyć, że zmiany w podziale terytorialnym państwa zachodzą z dniem 1 stycznia następnego roku, a zatem o planowanych dla nowych jednostek ww. kwotach minister nie będzie mógł powiadomić tych jednostek, ponieważ takie wówczas nie istnieją. O wysokości ostatecznych kwot przyjętych w ustawie budżetowej minister informuje w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia tej ustawy. Biorąc pod uwagę, że budżet stanowi roczny plan dochodów i wydatków, ustawa budżetowa zostaje przyjęta przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, którego ustawa dotyczy. Kształt ustawy budżetowej może zatem zostać uchwalony przed wejściem w życie zmian w podziale terytorialnym państwa, a co za tym idzie – organy nowych jednostek nie będą mogły podjąć uchwały, o której mowa w art. 40 ust. 1 u.d.j.s.t. Ich podjęcie zaś spowoduje zmianę ostatecznych kwot części subwencji ogólnej, wpłat oraz planowanego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju. Ustawodawca w art. 40 ust. 2 u.d.j.s.t. postanowił, że ustalenie nowego podziału części subwencji ogólnej, wpłat oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych nastąpi w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych uchwał nowych jednostek samorządu terytorialnego w sprawie innego podziału ww. należnych z budżetu państwa.

Ustawodawca w art. 41 u.d.j.s.t. uregulował mechanizm zwiększenia wskaźnika udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych dla gmin i powiatów powstałych w wyniku połączenia jednostek tego samego stopnia[1035]. W myśl art. 41 ust. 1 u.d.j.s.t. dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ulega zwiększeniu o pięć punktów procentowych w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu.

[1035] E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 278. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wprowadzone rozwiązania stanowią „premię" mającą na celu popieranie idei łączenia się jednostek samorządu terytorialnego.

Analogiczne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do powiatu[1036]. Wskazane rozwiązanie, pomimo że ma stanowić swoistą zachętę do podejmowania przez samorząd decyzji o połączeniu, zawiera ograniczenia natury podmiotowej oraz przedmiotowej. W tym pierwszym zakresie połączenie jednostek samorządu terytorialnego może dotyczyć *de facto* jedynie jednostek stopnia gminnego oraz powiatowego. Wynika to z treści u.s.g. oraz u.s.p., które przewidują możliwość łączenia. Przepisy u.p.t.p. nie przewidują możliwości łączenia jednostek stopnia wojewódzkiego, a jedynie zmianę ich granic wywołaną na skutek zmian granic powiatów[1037]. Ograniczenie podmiotowe odnosi się do zastosowania dodatkowego wskaźnika udziału w dochodach, ale tylko wynikającego z podatku dochodowego od osób fizycznych, z pominięciem udziału w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych[1038]. Co również istotne, ustawodawca w drodze art. 41 ust. 1a i 2a u.d.j.s.t. postanowił, że jeżeli wyliczony dla gminy lub powiatu powstałego w wyniku połączenia jednostek tego samego stopnia dochód z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższy od dochodu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dla wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wówczas wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzje o połączeniu, ulega dodatkowemu zwiększeniu. Tym samym jednostki stopnia gminnego lub powiatowego powstałe w wyniku ich połączenia mogą otrzymać dodatkowe środki z budżetu państwa. W literaturze wskazuje się, że przedmiotowe rozwiązanie ma na celu kompensatę negatywnych konsekwencji połączeniu jednostek samorządu o zdecydowanie odmiennej kondycji finansowej, tak by ich połączenie nie prowadziło do utworzenia jednostki

---

[1036] W piśmiennictwie akcentuje się, że jednostki powstałe w wyniku połączenia będą uprawnione do zwiększenia dochodów z tytułu udziału w PIT od początku funkcjonowania zmiany. Tak E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa...*, s. 281; P. Pest, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, Warszawa 2016, s. 144; P. Swianiewicz, *Niezwykłe rozszerzenie granic miasta. Przypadek Zielonej Góry w kontekście zjawiska jazdy na gapę*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2019, nr 4, s. 59–60. W praktyce wskazane rozwiązanie stanowiło jedną z zachęt gmin ościennych miasta Zielonej Góry do włączenia ich terytorium w granice administracyjne miasta.

[1037] P. Pest, *Udziały...*, s. 143–144.

[1038] Tamże.

o niższych dochodach[1039]. Zastosowane przez prawodawcę rozwiązania mają na celu zachęcenie jednostek samorządu terytorialnego do inicjowania postępowania w sprawie połączenia jednostek, a zatem dokonywanego bez władczej ingerencji Rady Ministrów, a jednocześnie pozwalają na pozyskanie dodatkowych źródeł dochodu przeznaczonych na pokrycie kosztów wynikających ze skutków prawnych połączenia jednostek samorządu terytorialnego[1040]. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że wskazana powyżej zachęta nie jest dla jednostek samorządu terytorialnego atrakcyjna i dotychczas wykorzystywana była sporadycznie[1041]. Dla przykładu można wskazać, że w wyniku dokonanej zmiany podziału terytorialnego gminy i miasta Zielona Góra nowo powstała jednostka uzyskała przedmiotowe dodatkowe środki w postaci zwiększonych udziałów w podatkach PIT oraz CIT o kwotę około 80 mln zł[1042].

W literaturze przedmiotu wskazuje się również pozytywne skutki dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa, które polegają na wydzieleniu z większych struktur mniejszych jednostek. Takie rozwiązanie umożliwia skorzystanie ze środków UE przeznaczonych dla obszarów wiejskich, a także obszarów nadmorskich[1043]. Należy również zauważyć, że utworzenie mniejszych jednostek podziału terytorialnego państwa prowadzi do wyższych wydatków administracyjnych *per capita*[1044]. Jednocześnie z punktu widzenia absorbcji środków pochodzących z budżetu UE wskazać należy, że udział tych środków w dochodach jest większy w przypadku dużych gmin oraz miast na prawach powiatu. Powyższe wynika ze zwiększonych możliwości zaangażowania środków własnych w projektach współfinansowanych ze środków UE, większej zdolności kredytowej na pozyskanie w przychodów z przeznaczeniem na zapewnienie udziału

---

[1039] S. Gajewski, *Prawne zachęty do łączenia gmin i powiatów na tle doświadczeń europejskich*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 3, s. 13.

[1040] Tamże, s. 14.

[1041] J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 23.

[1042] T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 1, s. 75.

[1043] Tamże, s. 76.

[1044] P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Wpływ podziałów gmin i powiatów w Polsce na koszty ich funkcjonowania*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2017, nr 1, s. 36–39; P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, s. 99.

środków własnych w ramach realizacji projektu współfinansowanego ww. środkami, a także większymi zasobami kadrowymi w zakresie pozyskiwania pracowników posiadających wiedzę dotyczącą realizowania projektów przy udziale środków unijnych[1045]. Powiększanie terytorium gmin, a w konsekwencji zwiększenie dochodów własnych wpływa zatem pozytywnie na zdolność absorbcji środków UE[1046]. Umożliwia także realizację zadań o charakterze inwestycyjnym, które podnosi atrakcyjność jednostki z punktu widzenia poprawy warunków życia mieszkańców oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Te ostatnie zaś wywierają ogromny wpływ na lokalny rynek pracy, nie tylko na firmy bezpośrednio związane z określoną inwestycją, lecz także przedsiębiorstwa współpracujące i instytucje z otoczenia biznesu[1047].

Wnioski

Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa wywołują skutki natury faktycznej, które jednocześnie wpływają na wiele stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych przyjął regulacje odnoszące się do skutków wywołanych wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału gminy lub gmin oraz powiatów oraz ustalenia ich granic, a także zmiany granic województw. Przede wszystkim wskazać należy, że największe zmiany zachodzą w strukturze jednostek samorządu terytorialnego objętych treścią rozporządzenia Rady Ministrów, które determinują zmiany w organach tych jednostek. Jednym z podstawowych skutków zmian w podziale terytorialnym państwa

[1045] P. Swianiewicz, *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 12, s. 26; P. Swianiewicz, *Środki unijne w samorządach – kto korzysta najwięcej?*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 5, s. 17–20; A. Czudec, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej przez samorządy gmin a problem spójności wewnątrzregionalnej*, „Finanse Komunalne" 2018, nr 6, s. 9; M. Tomaszyk, *Kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej – uwagi na marginesie dotychczasowej współpracy i propozycji przyłączania ościennych gmin do miasta Poznania*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2016, nr 1, s. 159.

[1046] Tak również: M. Legutko, *Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu ze środków UE*, „Zeszyt Naukowy WSZiB w Krakowie" 2017, nr 46, s. 33–34.

[1047] L. Zacharko, *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie" 2012, z. 1, s. 154.

jest zmiana administracyjnej przynależności gminy do określonego terytorium. Tym samym zmianie ulegają również okręgi wyborcze, które mieszczą się w granicach gmin. Ma to konsekwencje w zakresie składu osobowego organu stanowiącego. Prawodawca w k.w. postanowił o wygaśnięciu mandatu radnego stale zamieszkującego lub wybranego na terenie jednostki samorządu terytorialnego, której obszar stanowi część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w celu włączenia tego obszaru do tworzonej nowej jednostki. W przypadku gdy okręg wyborczy lub jego część zostają włączone do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w jednostce powiększonej. Ustawodawca w k.w. przyjął także rozwiązania odnoszące się do zagadnienia łączenia jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku włączenia całej jednostki samorządu do innej jednostki albo połączenia kilku jednostek w jedną jednostkę rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane. Rozwiązanie rady powiatu oraz sejmiku województwa skutkuje również rozwiązaniem zarządu powiatu i województwa.

Wygaśnięcie mandatów członków organu jednostki skutkuje pozbawieniem możliwości ich funkcjonowania. Zaistnieje zatem konieczność przeprowadzenia wyborów w celu umożliwienia funkcjonowania jednostki. W przypadku jednostek stopnia powiatowego i województwa przeprowadzenie wyborów do organu stanowiącego umożliwi także w dalszej kolejności dokonanie wyboru i ukonstytuowanie organu wykonawczego jednostki. Należy jednak zauważyć niespójność zachodzącą między przepisami samorządowych ustaw ustrojowych a kodeksem wyborczym w tym zakresie.

Zmiany w podziale terytorialnym państwa nie mogą powodować negatywnych konsekwencji w różnych sferach życia gospodarczego i społecznego, dlatego też ustawodawca uregulował rozwiązania odnoszące się do zaistniałych skutków w sferze prawa cywilnego, administracyjnego, a także prawa pracy. W zakresie dotyczącym zawartych umów i powstałych przed dokonaniem zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego na ich skutek stosunków cywilnoprawnych, prawa i obowiązki przechodzą na nową, właściwą jednostkę. Podobnie w zakresie dotyczącym stosunków administracyjnych. Gmina powstała w wyniku połączenia albo terytorium jednostki, które zostało włączone do sąsiedniej jednostki wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki wynikające z prawa obowiązującego na obszarze jednostki, do której została przyłączona. W zakresie stosunków pracy pracowników samorządowych zatrudnionych

w urzędach gmin, starostwach powiatowych oraz urzędach marszałkowskich z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia pracownicy samorządowi dotychczasowych urzędów jednostek samorządu terytorialnego stają się pracownikami samorządowymi urzędu nowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku zaś pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na podstawie wyboru, ich stosunki pracy wygasają z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego. Szczególne rozwiązania zostały wprowadzone dla osób zatrudnionych na stanowisku sekretarza i skarbnika, ponieważ zgodnie z wolą ustawodawcy ich stosunki pracy wygasają po upływie jednego miesiąca od dnia utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej na 14 dni przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia w ciągu 7 dni od dnia ich zaproponowania.

Biorąc pod uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego dotowane są z budżetu państwa, prawodawca zredagował rozwiązania dotyczące sposobu dokonywania podziału ostatecznych kwot części subwencji ogólnej, wpłat oraz planowanego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych dla jednostek objętych zmianami w podziale terytorialnym państwa. Ponadto w u.d.j.s.t. uregulowano specjalny algorytm stanowiący zachętę do łączenia się jednostek samorządu terytorialnego w większe, silniejsze jednostki, przyznając zwiększoną kwotę udziału w dochodach należnych Skarbowi Państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz osób prawnych. Tworzenie dużych jednostek samorządu terytorialnego przynosi korzyści w zakresie świadczonych usług publicznych, zwłaszcza w aspekcie rozbieżności między granicami administracyjnymi miasta a jego terenami ościennymi[1048].

W dyskursie naukowym w zakresie odnoszącym się do skutków dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa zasadnie oceniono, że przeprowadzanie reform podziału terytorialnego państwa należy do bardzo trudnych przedsięwzięć. Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego wywołują skrajne reakcje mieszkańców i naruszają interesy lokalnych elit politycznych. Zatrudnieni w strukturach

[1048] P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Wpływ...*, s. 28; P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin...*, s. 58–69; A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 5, s. 68.

aparatu administracyjnego działacze polityczni nie są zainteresowani dokonywaniem zmian w strukturze administracyjnej państwa w obawie przed utratą zajmowanych stanowisk[1049]. Podnosi się także, że skutki reform terytorialnych są trudne do oceny. Samorząd terytorialny jako wspólnota mieszkańców w małych ośrodkach widziany jest często jako wartość dla członków tej wspólnoty. Takie zjawisko występuje nawet w bardzo małych i słabych samorządach, dlatego też reformy zakładające konsolidację jednostek nie zawsze będą oceniane w sposób pozytywny[1050].

[1049] P. Swianiewicz, *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 6, s. 12.

[1050] Tamże, s. 13.

ROZDZIAŁ VI

Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy

Uwagi wstępne

We wcześniejszych rozdziałach monografii przedstawiono pojęcie podziału terytorialnego oraz wyróżniono jego rodzaje. Podział terytorialny państwa stanowi względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni w celu realizacji zadań publicznych. Zasada decentralizacji władzy publicznej zakłada przeniesienie realizacji zadań publicznych jak najbliżej obywateli. Stąd dokonując podziału terytorialnego państwa, wyróżniono podział pomocniczy, który ma szczególne cechy, a jednostki tego podziału odgrywają określoną rolę w przestrzeni publicznej. Podział pomocniczy stanowi strukturę uzupełniającą, niesamodzielną w stosunku do organów wyróżnionych ze struktury zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jest zatem ściśle związany z podziałem zasadniczym i w jego ramach są lub powinny być realizowane zadania organów podstawowych, których wykonanie na stopniu podstawowym może być nieefektywne[1051]. W odróżnieniu od podziału podstawowego podział pomocniczy charakteryzuje się dużo słabszą trwałością, dzięki czemu jest on bardziej elastyczny[1052]. Uniwersalność

[1051] B. Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 223; tak również S. Fundowicz, *Jednostki pomocnicze gminy*, w: K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 322.

[1052] Tak M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1979, z. 1, s. 56–57.

podziału pomocniczego może również „stanowić skuteczny środek zapobiegania zbyt częstym zmianom lub korygowaniu ułomności podziału zasadniczego”[1053].

W rozdziale szóstym zdefiniowano pojęcie jednostek pomocniczego podziału terytorialnego państwa oraz ustalono ich miejsce w strukturze administracji publicznej. Przedstawiono procedurę tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia jednostek pomocniczego podziału terytorialnego oraz dokonywania zmian ich granic. Na tym tle zidentyfikowano i omówiono rolę mieszkańców, dla których funkcję służebną pełnią jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki pomocnicze, wykonując zadania publiczne.

1. Pojęcie i charakter prawny jednostki pomocniczej gminy

Podziały terytorialne nie stanowią bytów samoistnych. Tworzone są w konkretnym celu, np. w przypadku podziału terytorialnego państwa w celu realizacji zadań publicznych. Zadania można realizować dzięki jednostkom danego podziału. Nie inaczej jest w przypadku podziału pomocniczego[1054]. Co istotne, przekazywanie do realizacji zadań jednostkom pomocniczym stanowi jedną z głównych zasad funkcjonowania samorządu wynikającą z EKSL[1055]. Skoro pomocniczy podział terytorialny tworzony jest na podstawie cech podziału zasadniczego, to również jednostki tego podziału wywodzą się z jednostek utworzonych w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Pomocniczy charakter omawianych jednostek sprowadza się do przejmowania na swoim terytorium zadań publicznych do realizacji, ułatwiając tym samym gminie wykonywanie jej własnych zadań[1056]. W literaturze zwraca się uwagę na wspólną cechę jednostek pomocniczego podziału terytorialnego państwa z jednostkami podziału zasadniczego. Cechą tą jest wspólnota mieszkańców, która te

[1053] M. Elżanowski, *Przesłanki reformy podziału terytorialnego*, Warszawa 1982, s. 36.

[1054] J. Dobkowski, *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1, s. 123. Autor opowiadał się za zasadnością tworzenia jednostek podziału pomocniczego w celu wypełnienia funkcji tego podziału.

[1055] Tamże.

[1056] A. Szewc, *Komentarz do art. 5*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 99. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 13 marca 2015 r., PN-II.4131.109.2015 (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 922).

jednostki stanowi[1057]. Andrzej Szewc uznał jednostki pomocnicze gminy za struktury społeczno-terytorialnie[1058]. Ich zadaniem jest integrowanie mieszkańców w budowaniu struktur społeczeństwa obywatelskiego na najniższym stopniu organizacji społecznej[1059]. W literaturze przedmiotu podnosi się również, że jednostki pomocnicze gminy należy traktować jako przejaw budowania i rozwijania mechanizmów partnerstwa władzy publicznej ze społeczeństwem w ramach realizacji zadań publicznych[1060]. W ocenie Zygmunta Niewiadomskiego jednostki podziału pomocniczego nie stanowią wspólnot samorządowych, jak również odrębnych od gminy zrzeszeń mieszkańców[1061]. Powyższe wynika z tego, że jednostki podziału pomocniczego są ściśle związane z jednostkami samorządu terytorialnego. Co więcej, treść art. 5 u.s.g. wskazuje, że się z nich wywodzą. W orzecznictwie wskazuje się również, że jednostka pomocnicza gminy nie stanowi organizacji społecznej, która jest dobrowolnym zrzeszeniem osób urzeczywistniających określone cele statutowe, a stanowi przymusowe zrzeszenie osób zamieszkujących określone terytorium i realizuje cele o charakterze ogólnym, określone w statucie danej jednostki[1062]. Naczelny Sąd Administracyjny podniósł także, że „każda jednostka pomocnicza powinna być tworem dostosowanym do miejscowej specyfiki i lokalnych potrzeb grup mniejszych, niż gminna wspólnota samorządowa"[1063].

W dyskursie naukowym prowadzona jest szeroka dyskusja dotycząca charakteru prawnego jednostek podziału pomocniczego. Stosuje się dwie metody określenia charakteru prawnego jednostki pomocniczej: negatywną i pozytywną[1064]. Metoda

---

[1057] Tak np. B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Fundacja im. S. Batorego „Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia" 2011, s. 3, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/Jednostki_pomocnicze_gminy.pdf (9.02.2022).

[1058] A. Szewc, *Komentarz do art. 5*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 98.

[1059] Tak M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego*, w: R. Brol, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2012, s. 127; G. Piechota, *Jednostki pomocnicze w strukturach zarządzania polską gminą (analiza funkcjonowania jednostek pomocniczych w śląskich miastach na prawach powiatu)*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3, s. 33.

[1060] M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie...*, s. 127.

[1061] Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 63.

[1062] Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., II SA/Wr 1541/03, LEX nr 724303.

[1063] Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 3891/21, Legalis nr 2678007.

[1064] Tak np. G. Łaszczyca, *Sołectwo*, „Sejmik Samorządowy" 1995, nr 12, s. 24.

pozytywna zakłada, że sołectwa, dzielnice, osiedla stanowią jednostkę pomocniczą (wewnętrzną) podziału terytorialnego[1065]. Bogdan Dolnicki przedstawiając cechy pozytywne, nawiązał więc do źródła ich utworzenia. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jednostki pomocnicze stanowią jedynie element samorządu stopnia gminnego, który nie występuje na poziomie pozostałych stopni samorządu terytorialnego w Polsce. W publikacjach poświęconych funkcjonowaniu jednostek pomocniczych w Polsce wskazuje się, że przynależność terytorialna do jednostek podziału pomocniczego wykształtowała silną pozycję wśród mieszkańców wspólnot samorządowych[1066].

Zgodnie z metodą negatywną jednostka pomocnicza gminy nie stanowi komunalnej osoby prawnej, wyodrębnionego terytorialnie związku samorządowego, ani nie posiada charakteru korporacyjnego[1067]. Na brak osobowości prawnej jednostek pomocniczych gminy zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, pogląd ten jest również ukształtowany zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i literaturze przedmiotu[1068]. Powyższe powoduje, że jednostki pomocnicze działają w imieniu i na rzecz tworzących je jednostek, tj. jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jednostka pomocnicza nie jest dodatkową „subgminną" jednostką samorządu terytorialnego. Co więcej, nie posiada atrybutów jednostki samorządu terytorialnego, w tym samodzielności, własnego budżetu, ustawowo nałożonych zadań. Nie ma również odrębnej od gminy podmiotowości i samodzielności[1069]. W ocenie NSA

[1065] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 138. Zob. także uchwałę SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSN CP 1992, nr 2, poz. 20.

[1066] M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie...*, s. 127. Zob. także P. Matczak, A. Figiel, *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 4, s. 133.

[1067] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 138.

[1068] Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, LEX nr 181609; wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, LEX nr 49926; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, Legalis nr 98835. Sąd w tym wypadku poszedł jeszcze dalej, podnosząc, że w konsekwencji tej samodzielności nie posiadają również jednostki podziału pomocniczego niższego rzędu; Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 63; B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze...*; P. Ruczkowski, *Status prawny jednostek pomocniczych*, Kielce 2009, s. 28 – autor zwrócił uwagę, że osobowość prawną wyznacza treść art. 33 k.c., z której nie sposób wywieść przyznania tej osobowości jednostkom pomocniczym gminy; M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 91.

[1069] Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, LEX nr 49926.

> jednostki pomocnicze nie posiadają podmiotowości na gruncie prawa publicznego i prywatnego. Są one powoływane do wykonywania zdekoncentrowanych na nie zadań gminnych. Nie mogą podejmować działań prawnych, i choć mogą teoretycznie odgrywać istotną rolę w procesach administrowania, to jedyną dostępną dla nich formą działania są wyłącznie formy działań faktycznych[1070].

Zbigniew Niewiadomski dopuścił jednak możliwość przyznania jednostkom pomocniczym ograniczonej podmiotowości publicznoprawnej. Zakres tej podmiotowości określa jednostka macierzysta, decydując o zadaniach i kompetencjach zdekoncentrowanych na rzecz jednostki pomocniczej, która posiada własną organizację[1071]. Na podobną okoliczność zwróciła uwagę Monika Augustyniak, wskazując, że w doktrynie podnosi się, że jednostki pomocnicze gminy mają pewien zakres samodzielności, który odnosi się do zarządzania i korzystania z przekazanego im mienia komunalnego, a także możliwości rozporządzania dochodami pozyskiwanymi z przyznanego mienia[1072]. Zdaniem Moniki Augustyniak, odnoszącej się do charakteru prawnego jednostki pomocniczej gminy w ujęciu prawa cywilnego materialnego,

> jawi się ona jako struktura pozbawiona wszelkich cech samodzielnych podmiotów prawa występujących w obrocie cywilnoprawnym, która nie posiada ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej przyznanej w jakimkolwiek zakresie przez ustawodawcę przepisami prawa[1073].

W literaturze przedmiotu stwierdza się również, że jednostki pomocnicze nie stanowią ułomnych osób prawnych. Są one częścią wspólnoty organizacyjnej w postaci gminy. W ocenie Rafała Szczepaniaka jednostki pomocnicze nie są przygotowane strukturalnie oraz majątkowo do nabycia i funkcjonowania w obrocie prawnym jako odrębne od gminy osoby prawne[1074]. Oprócz braku osobowości prawnej jednostki pomocnicze nie

---

[1070] NSA w wyroku z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 3981/21, Legalis nr 2678007.

[1071] Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 63.

[1072] M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2008, nr 3, s. 106.

[1073] M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 91.

[1074] R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7–8, s. 130.

zostały również wyposażone w zdolność sądową na gruncie obowiązujących przepisów. Powyższą tezę potwierdza dorobek orzecznictwa zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych[1075]. Niemniej w ujęciu prawnoadministracyjnym, jak podniesiono w literaturze przedmiotu, jednostki pomocnicze mogą występować w charakterze strony na podstawie art. 28 i 29 k.p.a.[1076], natomiast nie można im przyznać statusu podmiotu działającego na prawach strony[1077].

W ocenie Joanny Wyporskiej jednostki pomocnicze posiadają status organów jednostek samorządu terytorialnego[1078]. Marek Wierzbowski przedstawiając definicję organu osoby prawnej, stwierdził, że jest to wewnętrzna jednostka organizacyjna podmiotu prawa, która posiada uprawnienie do wyrażania woli tego podmiotu. Upoważnienie to musi wynikać z przepisów prawa, a nie opierać się na udzielonym pełnomocnictwie. Autor ten podniósł, że co do zasady uprawnienie do wyrażania woli podmiotu prawa stanowi sferę zadań i kompetencji tego organu[1079]. Janusz Sługocki przedstawiając cechy organu w ujęciu prawa administracyjnego, zaliczył do nich z kolei: wyodrębnienie na podstawie przepisów prawa z części aparatu administracji publicznej, działanie w imieniu i na rachunek państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, posiadanie na podstawie przepisów prawa upoważnienia do posługiwania się środkami władczymi, wykonywanie zadań publicznych z zakresu administracji, działanie na

---

[1075] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 maja 2013 r., NK.3.4131.320.2013.MG (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2305). Wojewoda Zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazał w sposób jednoznaczny „Gdyby istniała potrzeba i wola wyposażenia sołectw w zdolność sądową, znalazłoby to wyraz w rozwiązaniach ustawy o samorządzie gminnym. Skoro takiego przepisu nie ma, należy uznać, że wolą ustawodawcy było podporządkowanie sołectw w tym zakresie gminom, które zostały wyposażone w osobowość prawną, a w konsekwencji również sądową". W postanowieniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II OZ 1107/12, Legalis nr 1120858, NSA stwierdził: „Dzielnica nie ma zdolności sądowej, a więc nie może być stroną w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w tym także nie może żądać dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu".

[1076] M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 71; postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1984 r., III SA 284/84, Legalis nr 35285.

[1077] M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 76.

[1078] J. Wyporska, *Jednostki pomocnicze samorządu gminnego*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 176.

[1079] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 162.

podstawie przyznanych prawem kompetencji[1080]. W mojej ocenie biorąc pod uwagę powyższe cechy jednostek pomocniczych gminy, nie można zaliczyć ich do organów w ujęciu administracyjnoprawnym. Przymiot organów należy odnosić do podmiotów posiadających osobowość prawną (której jednostki pomocnicze nie mają) albo do organów w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego.

2. Tworzenie jednostek pomocniczych gminy

2.1. Ewolucja rozwiązań prawnych regulujących tworzenie jednostek pomocniczych w gminie

Zasady tworzenia jednostek pomocniczych gminy w ogólnym zarysie ustawodawca uregulował w art. 5 u.s.g. Przepis ten podlegał określonej ewolucji. Jego pierwotna wersja zakładała przede wszystkim zamknięty katalog jednostek pomocniczych gminy, tj. sołectw, dzielnic miejskich oraz osiedli. Interesujące postanowienie zostało zredagowane w ust. 4 ww. przepisu, zgodnie z którym w miastach, w których istniały w dniu 1 stycznia 1990 roku wyodrębnione administracyjnie dzielnice, mogą one uzyskać status gminy. Decyzję w tej kwestii podejmuje Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii zainteresowanych środowisk. Dzielnice stanowiące gminy tworzą obligatoryjny związek gmin. Nowelizacją ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 29 września 1995 roku rozszerzono i otwarto katalog jednostek pomocniczych gminy, dodając pozycję „inne”[1081]. W drodze ustawy nowelizującej z dnia 2 lutego 1996 roku postanowiono natomiast, że jednostką pomocniczą może być położone na terenie gminy miasto[1082]. Nowelizacją z dnia 11 kwietnia 2001 roku uchylono ust. 4 art. 5 u.s.g.[1083]

[1080] J. Sługocki, *Prawo administracyjne: zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 43.

[1081] Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601 ze zm.).

[1082] Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 58, poz. 261).

[1083] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497 ze zm.).

Ustawodawca w art. 35 ust. 2 u.s.g. postanowił, że statut jednostki pomocniczej może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

Najbardziej utrwaloną w tradycji gmin wiejskich jednostką pomocniczą są sołectwa[1084]. Ustawodawca nie ograniczył możliwości tworzenia konkretnych jednostek pomocniczych na obszarach określonych gmin. Oznacza to, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby na obszarze gminy będącej miastem funkcjonowały sołectwa, która wcześniej właściwe były dla obszarów wiejskich[1085]. Podobnie wskazuje linia orzecznicza sądów administracyjnych. Utworzenie sołectwa w obrębie miasta uznane zostało za dopuszczalne pod warunkiem występowania na danym terenie określonych cech charakterystycznych dla terenów wiejskich[1086]. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, sołectwa mogą być tworzone wyłącznie na obszarach o charakterystyce wiejskiej. Bez znaczenia z punktu widzenia prawnego jest to, czy obszary te mieszczą się w obszarach administracyjnych miast, czy poza nimi[1087]. Dopuszczalne jest tworzenie jednostek pomocniczych takich jak: „sioła, przysiółki, kręgi, obwody, kolonie, rejony, rewiry itp."[1088].

W ocenie Bogdana Dolnickiego „Ustawa nie wyjaśnia jednak, czy forma sołectwa, dzielnicy i osiedla jest zastrzeżona wyłącznie dla jednostek pomocniczych podstawowego rzędu i jakie zatem nazwy powinny posiadać jednostki pomocnicze niższego rzędu"[1089]. Ustawodawca w przypadku jednostek pomocniczych w postaci dzielnic i osiedli wiąże obligatoryjność struktury jednostki z jej nazwą. W przypadku jednostek pomocniczych o nieokreślonej ustawowo nazwie samorząd może natomiast dowolnie regulować w ramach statutu jej strukturę[1090].

Należy zauważyć, że ustawodawca redagując art. 5 ust. 1 u.s.g., postanowił, że jednostki pomocnicze w gminie mogą zostać utworzone. Ich utworzenie nie stanowi

---

1084 H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 12, s. 104.

1085 Tamże, s. 99.

1086 Wyroki NSA: z dnia 4 lutego 2013 r., II OSK 2913/12, LEX nr 2122179 oraz z dnia 4 marca 2015 r., II OSK 2897/14, LEX nr 1780589.

1087 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 686/13, Legalis nr 794166; tak również NSA w wyroku z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.

1088 A. Szewc, *Komentarz do art. 5*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 99.

1089 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 138.

1090 B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze...*, s. 4.

zatem działania obligatoryjnego, a jedynie jest fakultatywnie uzależnione od woli gminy albo jej mieszkańców. Fakultatywność tworzenia jednostek pomocniczych oznacza swobodę gminy w zakresie:

1) utworzenia,
2) utworzenia jednostek pomocniczych niższego stopnia,
3) dowolnej kolejności tworzenia jednostek pomocniczych nazwanych i nienazwanych,
4) powołania organów jednostek pomocniczych nienazwanych w ustawie,
5) utworzenia jednostek pomocniczych na obszarze całej lub części terytorium gminy[1091].

Decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej, gmina nie jest zobligowana do utworzenia wielu jednostek na całym swoim terytorium. Może utworzyć jedną jednostkę pomocniczą lub kilka, niezależnie od obszaru, który sama obejmuje[1092].

Lex specialis w stosunku do postanowień ustawy o samorządzie gminnym stanowi ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z art. 5 przywołanej ustawy na terenie miasta stołecznego Warszawy obligatoryjnie tworzy się jednostki pomocnicze w formie dzielnic. Rada miasta stołecznego Warszawy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze, a zatem w trybie analogicznym do utworzenia jednostek pomocniczych pozostałych gmin w Polsce. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca postanowił, że zmiany dotyczące wewnętrznego podziału terytorialnego Warszawy wchodzą w życie z dniem 1 stycznia roku następnego po roku, w którym decyzję o utworzeniu lub połączeniu, podziale i zniesieniu podjął organ stanowiący miasta stołecznego. Wiąże się to ze skutkami dla dużej liczby mieszkańców aglomeracji warszawskiej. Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 14 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z mocy prawa utworzył jednostki pomocnicze miasta stołecznego, postanawiając, że dzielnicami miasta stołecznego Warszawy, w dniu wejścia w życie ustawy, są: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe,

---

[1091] M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 130–133.

[1092] Tak również R. Bul, W. Piątek, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8, s. 83.

Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz w granicach dotychczasowych, odpowiednio, gmin warszawskich, gminy Wesoła lub dzielnic w gminie Warszawa-Centrum.

2.2. Procedura tworzenia jednostek pomocniczych gminy z inicjatywy organów gminy

Ustawodawca w art. 5 ust. 2 u.s.g. przyznał radzie gminy kompetencję do tworzenia jednostek pomocniczych. Posługując się terminem „tworzy", nie określił, czy organ stanowiący posiada również kompetencję do łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych. Powyższy przepis, w związku z treścią art. 5 ust. 1 u.s.g., ma charakter kompetencyjny, przyznający tylko organowi stanowiącemu gminy prawną możliwość utworzenia jednostki pomocniczej. Co istotne, powyższej kompetencji organ ten nie może scedować na inny organ[1093]. Należy jednak przyjąć, że skoro prawodawca przyznał radzie kompetencję o charakterze kreacyjnym jednostki pomocniczej, to kompetencje te dotyczą również ich przekształceń strukturalnych, a w konsekwencji również znoszenia takich jednostek. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie analizując zakres kompetencji organu stanowiącego gminy do tworzenia jednostek pomocniczych gminy, stwierdził: „Tworzenie jednostek pomocniczych zależy od woli rady gminy – to ona decyduje, czy takie jednostki w ogóle utworzyć, ona decyduje, czy utworzy je na całym obszarze gminy, czy na jego części, ona decyduje jakie to będą jednostki"[1094]. Tytułem przykładu, Rada Miejska w Głownie postanowiła, że miasto nie tworzy jednostek pomocniczych[1095]. Powyższa regulacja ma charakter intencyjny, nie wyłącza postanowień ustawy. Należy zauważyć, że brak postanowień regulujących zasady tworzenia jednostek pomocniczych gminy uniemożliwia dalszy proces decentralizacji, a także aktywizacji mieszkańców w tym zakresie. Należy zatem zastanowić się, czy takie postanowienia nie stoją w sprzeczności z postanowieniami art. 5 ust. 2 u.s.g. Ustawodawca postanowił, że zasady tworzenia jednostek pomocniczych regulowane są

[1093] P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 5 u.s.g.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 182.

[1094] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 201/13, Legalis nr 774204.

[1095] Uchwała nr LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1560).

w statucie gminy. Kontekst słowny przywołanego przepisu wskazuje na obligatoryjne działanie organu stanowiącego w tym zakresie. W piśmiennictwie wskazuje się, że prawo gminy do tworzenia jednostek pomocniczych oraz ich znoszenia stanowi przejaw ich ustrojowej samodzielności[1096]. Z uwagi jednak na treść art. 5 ust. 3 u.s.g. brak w statucie gminy regulacji odnoszących się do zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych stanowi wadę prawną statutu[1097].

Utworzenie jednostki pomocniczej następuje w formie uchwały organu stanowiącego. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepisy u.s.g. nie wymagają bezwzględnej ani kwalifikowanej większości głosów celem skutecznego podjęcia przedmiotowej uchwały. Wobec powyższego do utworzenia jednostki pomocniczej wymagane jest podjęcie uchwały zwykłą większością głosów.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 3 u.s.g. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Tym samym to w statucie danej gminy należy poszukiwać regulacji dotyczących konkretnych czynności proceduralnych określających procedurę stanowienia podziału pomocniczego gminy. Zastosowany przez prawodawcę zwrot „określa" wskazuje na obligatoryjny w tym zakresie charakter treści statutu gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 roku stwierdził, że brak uregulowania w statucie zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy stanowi niewątpliwie wadę prawną statutu, jednak nie uniemożliwia organowi stanowiącemu możliwości znoszenia jednostek pomocniczych[1098]. Zdecydowanie bardziej restrykcyjne stanowisko w kwestii postanowień statutu gminy w zakresie określonym w art. 5 ust. 3 u.s.g. zajął Wojewoda Opolski, który w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 7 marca 2003 roku stwierdził, że „brak w statucie gminy postanowień dotyczących zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych skutkuje nieważnością

[1096] Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 63.

[1097] Tamże.

[1098] Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 325/05, LEX nr 190943.

całej uchwały”[1099]. W ocenie Anny Wierzbicy prawodawca nie pozostawił organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego dowolności w zakresie możliwości kształtu statutu gminy w omawianym zakresie[1100]. Należy w tym miejscu odnotować także wyrażony powyżej pogląd przeciwny. Paweł Chmielnicki wskazał, że rada gminy nie musi redagować w ramach postanowień statutowych zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych, dopóki nie zaistnieje potrzeba utworzenia takiej jednostki[1101]. Aprobując ww. stanowisko, Monika Augustyniak wskazała, że skoro prawodawca w sposób fakultatywny określił możliwość tworzenia jednostek pomocniczych, to zatem regulowanie w statucie postanowień dotyczących ich tworzenia nie stanowi działania obligatoryjnego[1102].

Ustawodawca postanowił, że obligatoryjnym elementem procedury poprzedzającym utworzenie jednostki pomocniczej są konsultacje z mieszkańcami. Podjęcie przez organ stanowiący uchwały w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej gminy z pominięciem przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami skutkuje kwalifikowaną wadą prawną podjętej uchwały, a w konsekwencji stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności[1103]. W związku z tym, że prawodawca nie wskazał podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach, należy stwierdzić, że uprawnionymi są mieszkańcy określonej gminy, w ramach której jednostka pomocnicza ma zostać utworzona. Podobnie jak w przypadku konsultacji w sprawie delimitacji jednostek samorządu terytorialnego, również w ramach procedury zmiany granic jednostek pomocniczych mieszkańcem jest osoba przebywająca na określonym terytorium z zamiarem stałego pobytu[1104]. Ustawodawca nie określił, czy konsultacje te mają zostać przeprowadzone jedynie z mieszkańcami zainteresowanych obszarów, czy też mieszkańcami całej

---

[1099] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 sierpnia 2003 r., PN.III.AB-0911-1-26/2003, LEX nr 82866.

[1100] A. Wierzbica, *Ustrój i organizacja jednostek pomocniczych gminy*, w: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze gminy: omówienie przepisów z uwzględnieniem ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Kraków 2002, s. 87.

[1101] P. Chmielnicki, *Ustrój i organizacja jednostek pomocniczych gminy*, w: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze*..., s. 53.

[1102] M. Augustyniak, *Jednostki*..., s. 39–40.

[1103] B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 5*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 134.

[1104] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 5 sierpnia 2015 r., Pn-II.4131.80.2015. KG (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2653).

gminy. Należy jednak stwierdzić, że konsultacje, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.s.g., winny być przeprowadzone jedynie przy udziale mieszkańców, których określona jednostka pomocnicza obejmie zakresem swojego oddziaływania. Bezcelowe jest zatem przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tych części gminy, których utworzenie jednostki pomocniczej nie dotyczy i nie będzie wpływało na realizację zadań własnych gminy na obszarze ich zamieszkiwania[1105]. W piśmiennictwie prezentowane są także stanowiska odmienne. W ocenie Andrzeja Szewca w przypadku zamiaru utworzenia jednostki pomocniczej na terenie gminy zasadne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami całej jednostki samorządu niezależnie od tego, jakiego obszaru gminy konsultacje bezpośrednio dotyczą[1106]. Barbara Jaworska-Dębska stwierdziła, że w przypadku tworzenia jednostek pomocniczych na terenie całej gminy zasadne jest przeprowadzenie konsultacji na terenie całej jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego[1107]. W części doktryny oraz orzecznictwie sądów administracyjnych dochodzi się zatem do przekonania o konieczności przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami całej jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji badania opinii mieszkańców dotyczących kształtowania sieci jednostek pomocniczych, a nie wyłącznie z mieszkańcami jednej z nich.

Pierwszym etapem tworzenia jednostki pomocniczej jest określenie w statucie gminy zasad tworzenia tych jednostek. Postanowienia statutu powinny określać organ odpowiedzialny za przygotowanie niezbędnej dokumentacji, przeprowadzenie konsultacji, przygotowanie treści projektu uchwały kreującej jednostkę pomocniczą i projekt statutu jednostki pomocniczej. Ponadto statut powinien określać formy przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, przedmiot konsultacji oraz ich wpływ na ostateczną decyzję organu stanowiącego. Analiza trzydziestu trzech statutów gmin wskazuje, że regulacje dotyczące tworzenia jednostek pomocniczych gminy są bardzo zbliżone. Należy również zauważyć, że redakcja opisywanych postanowień jest dość lakoniczna. Tytułem przykładu, Rada Gminy Łagiewniki określając w statucie zasady tworzenia jednostek pomocniczych gminy, wskazała, że w gminie mogą być tworzone sołectwa oraz stosownie do potrzeb lub z uwagi na tradycje inne jednostki

[1105] Por. B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 5*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, 2013, s. 135.

[1106] Por. A. Szewc, *Komentarz do art. 5*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 78.

[1107] B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 5*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, 2013, s. 135; tak również NSA w wyroku z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, LEX nr 49926.

pomocnicze[1108]. Organ stanowiący przyznał zatem prymat jednostce pomocniczej w postaci sołectwa. Zapewne wynika to z charakterystyki terenu, na którym znajduje się gmina, a biorąc pod uwagę nazwę organu stanowiącego (rada gminy), przeważające terytorium tej jednostki stanowią obszary o charakterystyce wiejskiej. Określając zasady tworzenia jednostek pomocniczych, organ stanowiący wskazał, że o utworzeniu, połączeniu i podziale jednostki pomocniczej gminy, a także zmianie jej granic rozstrzyga rada w drodze uchwały. Inicjatywa do tworzenia jednostek pomocniczych została przyznana mieszkańcom obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, oraz organom gminy[1109]. Tym samym wniosek w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej mogą składać mieszkańcy, którzy postulują, by zamieszkiwany przez nich obszar został objęty wskazaną przez nich strukturą organizacyjną w postaci sołectwa. Rada gminy przyznała również samej sobie uprawnienie do składania wniosku o utworzenie jednostki pomocniczej gminy. Należy zauważyć, że nie zostały określone dodatkowe wymagania dotyczące liczby mieszkańców wymaganej do złożenia wniosku, aby skutecznie rozpocząć procedurę tworzenia jednostki pomocniczej ani przesłanek, których wystąpienie determinowałoby organy gminy do inicjowania takiego postępowania. Wskazać również należy, że przywołana uchwała rady gminy zakłada, że projekt granic jednostki pomocniczej sporządza wójt po konsultacji z inicjatorami utworzenia jednostki[1110]. Tym samym dopiero w trakcie trwania procedury kreującej jednostkę pomocniczą organ wykonawczy obowiązany jest do opracowania i przedłożenia radzie projektu granic konkretnej jednostki pomocniczej gminy.

Rada Miejska w Gdańsku w statucie miasta Gdańska postanowiła, że do jednostek pomocniczych na terenie miasta zaliczają się osiedla oraz dzielnice, przy czym o zakwalifikowaniu konkretnego obszaru do jednostki pomocniczej określonej kategorii decyduje liczba mieszkańców zamieszkująca określone terytorium. Stosownie do postanowień statutu na obszarze dzielnicy musi zamieszkiwać nie mniej niż 20 000 mieszkańców, a na obszarze osiedla musi zamieszkiwać nie mniej niż 2000 mieszkańców[1111]. Rada

[1108] Uchwała nr XXIII/144/20 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Łagiewniki (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3612).

[1109] Tamże.

[1110] Tamże.

[1111] Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 119, poz. 2300).

Miejska Zgorzelec określając zasady tworzenia jednostek pomocniczych, wskazała, że w jej obrębie tworzy się jednostki pomocnicze w postaci dzielnic. Organ stanowiący odrzucił zatem możliwość tworzenia jednostek pomocniczych charakterystycznych dla obszarów mniej zurbanizowanych w postaci np. sołectw. Stosownie do postanowień u.s.g. organ stanowiący wskazał, że o utworzeniu, połączeniu i podziale jednostki pomocniczej, a także zmianie jej granic rozstrzyga rada w drodze uchwały. Inicjatywa wszczęcia procedury utworzenia jednostki pomocniczej została natomiast przyznana mieszkańcom, w imieniu, których występuje „grupa inicjatywna" składająca się z co najmniej 50 osób, a także organom gminy[1112]. Niemal analogiczne rozwiązania zostały przyjęte w statucie gminy Żukowice, który zakłada, że jednostki pomocnicze tworzy rada gminy, przyznając prawo do inicjowania postępowania w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej mieszkańcom (bez wskazania liczby mieszkańców niezbędnej do skutecznego złożenia wniosku) oraz organom gminy. Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy zredagował bardzo ważną zasadę tworzenia granic jednostek pomocniczych gminy, a mianowicie sformułował wymóg, by przebieg granic jednostek pomocniczych w miarę możliwości uwzględniał naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne i więzi społeczne[1113]. Podobne postanowienia określające konkretne wymogi dotyczące granic jednostek pomocniczych zostały zredagowane w statucie innych gmin[1114]. Rada Miejska w Starogardzie Gdańskim w statucie określiła wymogi, jakie powinna spełnić jednostka pomocnicza tworzona w tej gminie. Obszar przyszłej jednostki pomocniczej musi cechować się jednorodnością obszaru ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, pomiędzy mieszkańcami zaś muszą istnieć więzi społeczne i gospodarcze. Co więcej, na wskazanym obszarze powinno zamieszkiwać

[1112] Uchwała nr 64/03 Rady Miejskiej w Zgorzelcu z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Zgorzelec (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r., poz. 5603); podobnie uchwała nr XXIII/117/12 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie Statutu Gminy Łagiewniki, która postanowiła, że projekt granic dzielnic sporządza burmistrz w uzgodnieniu z inicjatorami utworzenia jednostki pomocniczej.

[1113] Uchwała nr XIII/104/2015 Rady Gminy Żukowice z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żukowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 70).

[1114] Uchwała nr XXXI/151/13 Rady Miejskiej w Surażu z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Suraż (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3331); tak również uchwała nr XVII/143/12 Rady Miejskiej w Mońkach z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mońki (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 658).

przynajmniej 2000 mieszkańców[1115]. Rada Gminy Dąbrówka określiła natomiast, że to rada z własnej inicjatywy może tworzyć jednostki pomocnicze, biorąc pod uwagę więzi mieszkańców i tradycje kulturowe[1116]. W statucie gminy Staroźreby wymieniono z kolei wszystkie utworzone jednostki pomocnicze w postaci sołectw, postanawiając jednocześnie, że jedynie ta forma jednostek pomocniczych jest możliwa do utworzenia[1117]. Biorąc pod uwagę powyższe uregulowania, należy wskazać, że utworzenie lub zniesienie jednostki pomocniczej skutkować będzie koniecznością zmiany statutu gminy. Podobne rozwiązania zastosowała Rada Gminy Bytoń, która postanowiła, że w ramach gminy tworzy się jednostki pomocnicze w postaci sołectw[1118]. Podobnie zatem jak w przypadku analizowanych wcześniej jednostek samorządu terytorialnego ze względu na charakterystykę obszaru gminy dominują uwarunkowania typowe dla obszarów wiejskich. Ponadto, podobnie jak w przypadku gminy Staroźręby, wykaz jednostek pomocniczych określony został w ramach postanowień statutu, co stwarza konieczność jego zmiany w przypadku korekt podziału pomocniczego gminy Bytoń. Prawodawca lokalny gminy Bytoń postanowił, że tworzenie, łączenie, dzielenie oraz znoszenie jednostek pomocniczych uwarunkowane jest względami historycznymi oraz ma czynić zadość ich przeznaczeniu społeczno-gospodarczemu [1119]. Organ stanowiący miasta Przeworska postanowił z kolei, że rada miejska dokonuje podziału miasta na osiedla, uwzględniając wolę mieszkańców, naturalne uwarunkowania przestrzenne oraz istniejące więzi społeczno-ekonomiczne[1120]. Interesujące rozwiązania zostały zredagowane w uchwale Rady Miejskiej w Wałbrzychu, zgodnie z którymi jednostkami pomocniczymi gminy są wspólnoty samorządowe. Utworzenie, zniesienie lub podział wspólnoty samorządowej oraz zmiana obszaru jej działania może

[1115] Uchwała nr LXII/538/2010 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 29 września 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Starogard Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2022 r., poz. 4621).

[1116] Uchwała nr XXXIX/301/2014 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 10 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Dąbrówka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10791).

[1117] Uchwała nr 235/XLII/2021 Rady Gminy w Staroźrebach z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Staroźreby (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2764).

[1118] Uchwała nr XL/289/2018 Rady Gminy Bytoń z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bytoń (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 5085).

[1119] Tamże.

[1120] Uchwała nr LVII/490/18 Rady Miasta Przeworska z dnia 11 października 2018 r. w sprawie Statutu miasta Przeworska (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 4486).

nastąpić z ważnych powodów z inicjatywy własnej rady lub na wniosek wspólnoty samorządowej[1121]. Inicjatywa została przyznana zatem organowi stanowiącemu lub wspólnocie samorządowej jako jednostce pomocniczej gminy, która w takim wypadku powinna podejmować czynności przez swoje organy. Uważam jednak, że powyższe rozwiązanie jest niefortunne. Jego redakcja wskazuje na przyznanie inicjatywy w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej *de facto* jedynie radzie miejskiej. Posługując się terminem, który jednocześnie oznacza nazwę jednostki pomocniczej, prawodawca miejscowy przyznał wspólnocie samorządowej jedynie uprawnienie do wnioskowania o dokonanie jej likwidacji, podziału lub zmiany granic. Wspólnota samorządowa przed jej utworzeniem jako jednostki pomocniczej nie może wnosić o jej utworzenie, skoro nie posiada swoich organów umożliwiających jej prawne funkcjonowanie. Postanowienia omawianego statutu zakładają również, że prezydent przygotowuje projekt podziału obszaru miasta na wspólnoty samorządowe[1122]. Rada Gminy Górzno w statucie gminy uregulowała zasady tworzenia jednostek pomocniczych, ale nie określiła zasad ich znoszenia, łączenia, podziału oraz zmian granic, ani podmiotów lub organów uprawnionych do inicjowania postępowania w sprawie tworzenia jednostek pomocniczych gminy[1123]. Inne rozwiązanie zostało przyjęte w statucie gminy Płużnica, w którym rada postanowiła, że jednostkę pomocniczą w postaci sołectwa tworzy się przy uwzględnieniu uwarunkowań historycznych i potrzeb społeczności zamieszkującej dany obszar[1124]. Organ stanowiący gminy Iłowa postanowił przyznać sobie inicjatywę tworzenia jednostek pomocniczych gminy, a także grupie mieszkańców[1125]. Ponadto rada gminy w statucie określiła również, że obszar jednostki pomocniczej powinien mieścić się w granicach działek zabudowanych budynkami mieszkalnymi, domostwami

[1121] Uchwała nr LIV/1/22 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 25 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Wałbrzycha (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5602).

[1122] Tamże.

[1123] Uchwała nr XL/222/2014 Rady Gminy w Górznie z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Górzno (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1625).

[1124] Uchwała nr LVI/370/2018 Rady Gminy Płużnica z dnia 11 października.2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Płużnica (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 5303); tak również Rada Gminy Lisewo w uchwale nr XXIV/155/2016 Rady Gminy Lisewo z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lisewo (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 4229).

[1125] Uchwała nr 106/3/XXVII/01 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 30 sierpnia 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłowa (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r., poz. 2163).

i budynkami gospodarczymi. Omawiany statut stanowi, że utworzenie jednostki pomocniczej następuje z chwilą wejścia w życie nadanego przez radę gminy statutu jednostce pomocniczej oraz wyboru organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Co interesujące, organ stanowiący gminy Iłowa postanowił, że rada gminy może odmówić utworzenia jednostki pomocniczej w przypadku utworzenia więcej niż jednej jednostki w obrębie jednej miejscowości (wsi), jak również jednostki małej obszarowo, a także gdy liczba mieszkańców zamieszkująca na proponowanym obszarze jednostki pomocniczej jest mniejsza niż 200 osób[1126]. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego postanowiła, że osiedle można utworzyć na terenie zamieszkałym przez co najmniej 3500 mieszkańców. W szczególnie uzasadnionych przypadkach rada może odstąpić od spełnienia tego warunku. Tym samym prawodawca określił wymogi, jakie musi spełniać obszar, który może zostać ustanowiony obszarem przyszłej jednostki pomocniczej gminy Piotrków Trybunalski[1127].

Kolejny etap tworzenia jednostki pomocniczej stanowią konsultacje z mieszkańcami. Ustawodawca nie określił zakresu podmiotowego konsultacji w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej gminy ani nie wskazał formy przeprowadzenia konsultacji. Stosownie do treści art. 5a ust. 2 u.s.g. rada gminy w uchwale określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. W przypadku konsultacji w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej uchwała, o której mowa w art. 5a ust. 2 u.s.g., ma więc charakter wiodący. To na podstawie określonych w niej zasad i w uregulowanym w niej trybie przeprowadza się konsultacje dotyczące jednostek pomocniczych gminy. Konsultacje z mieszkańcami w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej gminy są przykładem obligatoryjnego zastosowania ww. instrumentu partycypacji społecznej. Z punktu widzenia prawidłowości postępowania nieprzeprowadzenie konsultacji stanowi przejaw wadliwości skutkujący nieważnością uchwały w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej[1128]. Wątpliwości budzi ocena prawna obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w przypadku tworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców. Ustawodawca w drodze omawianego przepisu posłużył

[1126] Tamże.

[1127] Uchwała nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r., poz. 3877).

[1128] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2022 r., III SA/Kr 1817/21, Legalis nr 2691963.

się zwrotem „po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy", rozdzielając zatem sytuację prawną wynikającą z wniosku mieszkańców. W ocenie WSA w Krakowie obowiązku przeprowadzenia konsultacji nie zmienia fakt utworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców gminy[1129]. Paweł Chmielnicki wskazał z kolei, że jeśli utworzenie jednostki pomocniczej nie wynikało z inicjatywy mieszkańców, wówczas przeprowadzenie konsultacji stanowi etap niezbędny[1130]. Należy jednak uznać, że prawodawca lokalny, na mocy uchwał w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, prawo inicjowania ich przeprowadzenia przyznał różnej grupie mieszkańców i podmiotów. Konsultacje zaś mają umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie jak najszerszej grupie mieszkańców. Tym samym należy uznać konsultacje w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej za obligatoryjne, nawet pomimo inicjatywy mieszkańców w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 30/02 wskazał na podstawie art. 170 Konstytucji RP, że tam, gdzie ustawodawca wiąże doniosłość prawną z instytucją konsultacji z mieszkańcami, wymóg ich przeprowadzenia należy uznać za spełniony w przypadku przeprowadzenia z inicjatywy mieszkańców referendum konsultacyjnego[1131].

Bogdan Dolnicki zwrócił uwagę, że redakcja przywołanych przepisów nie określa, czy przedmiot konsultacji stanowi sam zamiar powołania sołectwa, czy jedynie zgodę mieszkańców na utworzenie konkretnie zaprojektowanej jednostki pomocniczej gminy[1132]. Podniósł również, że ustawa nie rozstrzyga o skutkach prawnych przeprowadzenia konsultacji. W ocenie tego autora powinny być one rozstrzygające, jednak treść postanowień ustawowych nie pozwala na wyciągnięcie takich wniosków, a jedynie na obowiązek zastosowania instytucji konsultacji w ramach procedury tworzenia jednostki pomocniczej[1133]. W ocenie Antoniego Agopszowicza przywołanie przez prawodawcę instytucji konsultacji „oznacza coś więcej niż tylko zasięgnięcie opinii. Winna to być opinia akceptująca zamysł utworzenia jednostki pomocniczej"[1134]. Mieszkańcy biorący

---

[1129] Tamże.

[1130] P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 5 u.s.g.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, 2022, s. 182.

[1131] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02 (Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388).

[1132] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*..., s. 140.

[1133] Tamże, s. 97.

[1134] A. Szewc, *Komentarz do art. 5a*, w: *A*. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 102 i cytowana tam literatura.

udział w konsultacjach powinni mieć poczucie możliwości decydowania o sprawach dotyczących ich wspólnoty lokalnej, co może przekładać się na sposób realizacji zadań publicznych gminy. Barbara Jaworska-Dębska wskazała, że konsultacje przeprowadzane w zakresie utworzenia jednostki pomocniczej gminy nie mają dla organu stanowiącego charakteru wiążącego. Nie przesądzają tym samym o utworzeniu jednostki pomocniczej lub o zakazie jej tworzenia. Do rady gminy należy ostateczna decyzja co do utworzenia konkretnej jednostki pomocniczej, jednak wyniki konsultacji z mieszkańcami powinny być jej znane. Organ stanowiący winien dokonać oceny wyników przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami oraz ustalić ich wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie[1135]. Ogłoszenie w sprawie konsultacji dotyczących utworzenia jednostki pomocniczej nie może stanowić jedynie powiadomienia mieszkańców o planowanych działaniach, ale musi zapewnić możliwość zaopiniowania konkretnych projektów, złożenie dodatkowych wniosków i propozycji, poprzedzonych dyskusją[1136].

Ostatnim elementem procedury utworzenia jednostki pomocniczej jest określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej w drodze nadania jej statutu, odrębnego od statutu gminy. Ustawodawca w art. 35 ust. 1 u.s.g. stanowi, że statut jednostki pomocniczej uchwala rada gminy. Oceniając charakter uchwały organu stanowiącego gminy w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej, Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazał, że:

> uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie[1137].

Radosław Bul i Wojciech Piątek wskazali, że każdorazowe utworzenie jednostki pomocniczej wymaga przyjęcia dla niej odrębnego statutu[1138]. W doktrynie wskazano, że możliwość regulowania organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej

---

[1135] B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 5*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa*..., 2013, s. 136.

[1136] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/Gl 1456/06, Legalis nr 108766.

[1137] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r., NK-II.4131.39.2014.AK (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1502).

[1138] R. Bul, W. Piątek, *Prawne oraz terytorialne aspekty*..., s. 84.

gminy wynika z postanowień art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą samodzielnie określać ustrój wewnętrzny tych jednostek[1139]. Co więcej, wskazuje się, że rada gminy nie jest w pełni dowolna w zakresie zastosowanych regulacji, albowiem musi uwzględniać zarówno unormowania konstytucyjne, jak również ustawowe wyrażające wewnętrzny ustrój jednostek samorządu terytorialnego[1140]. Podobnie stwierdził Wojewoda Zachodniopomorski, oceniając, że uchwała w sprawie określenia organizacji i zakresu działania konkretnej jednostki pomocniczej stanowi akt prawa miejscowego, co determinuje, że jej treść musi odpowiadać zasadom tworzenia aktów o charakterze wykonawczym do ustawy. Tym samym unormowania zawarte w opisywanych uchwałach muszą mieścić się w delegacji ustawowej oraz nie mogą być sprzeczne z postanowieniami aktów prawnych wyższego rzędu[1141]. W ocenie Moniki Augustyniak statut jednostki pomocniczej przybiera postać swego rodzaju pełnomocnictwa, na podstawie którego jednostka pomocnicza składa oświadczenie woli w imieniu gminy[1142].

Stosownie do art. 35 ust. 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa:

1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Nadane jednostkom pomocniczym statuty są zróżnicowane. Zawarte w nich regulacje określają często cele, zakres działania, organy oraz ich zadania[1143]. Jednocześnie

---

[1139] Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 404.

[1140] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 222.

[1141] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 5 czerwca 2015 r., NK-3.4131.163.2015. AB (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2526).

[1142] M. Augustyniak, *Status prawny...*, s. 106.

[1143] B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze...*, s. 6. Por. uchwała nr XXXI/285/21 Rady Miejskiej w Czaplinku z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie podziału Sołectwa Broczyno i utworzenia sołectwa Miłkowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2358); uchwała Rady Gminy Marcinowice nr XXXII/205/21 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wiry (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2291); uchwała nr XXXII/206/21 Rady Gminy Marcinowice z dnia

statuty jednostek pomocniczych określają organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek podziału pomocniczego[1144].

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 1994 roku stwierdził, że rada gminy obowiązana jest nadać statut jednostce pomocniczej, wskazując konkretnie jednostkę, której dotyczy[1145]. Organ stanowiący nie może zatem zredagować statutu jednostki pomocniczej o charakterze uniwersalnym dla wszystkich jednostek w ramach gminy. Niezbędne jest nadanie jednostce pomocniczej statutu indywidualnego[1146]. W orzecznictwie wskazuje się, że brak uregulowania pełnego zakresu materii określonej w art. 35 ust. 2 u.s.g. skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, przez co ma wpływ na jego ocenę pod kątem zgodności z prawem. „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem

29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zebrzydów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2292); uchwała nr 527/XXXI/2021 Rady Miasta Płocka z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia Statutów Osiedli Miasta Płocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5083); uchwała nr XXXV/306/2021 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie podziału Sołectwa Sokolniki i utworzenia dwóch odrębnych sołectw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5468); uchwała nr XXII/143/2020 Rady Gminy Kamionka z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw Gminy Kamionka (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego 2020, poz. 6638); uchwała nr XVI/123/21 Rady Gminy Bielice z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie ustalenia statutów sołectw (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1702).

[1144] Uchwała nr XXIX/315/2020 Rady Miasta Słupsk z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia statutów Sołectw Gminy Słupsk (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 23); uchwała nr XXIII/306/21 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Biedkowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3112); uchwała nr XXIII/307/21 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Bogdany (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3114); uchwała nr XXXVIII/1010/21 Rady Miejskiej Wrocławia zmieniająca uchwałę nr XIII/427/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Osiedla Stare Miasto (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2820); uchwała nr XXVII.2104.2021 Rady Gminy Domaszowice z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zofijówka (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1852); uchwała nr XXXV/357/2021 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Rzgów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 3535).

[1145] Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470-2471/93, LEX nr 2225148.

[1146] Tak Wojewoda Lubuski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 12 marca 2015 r., NK-I.4131.26.2015. Azie (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 530).

prawa”[1147]. Statut jednostki pomocniczej gminy może stanowić treść normatywną uchwały, jak również może zostać uregulowany w załączniku do uchwały, który jest jej nieodłącznym elementem[1148]. Zygmunt Niewiadomski wskazał, że postanowienia statutu jednostki pomocniczej winny konkretyzować rozwiązania ustawowe, a nadto kwestie w ustawie nieuregulowane, jak np. sposób zarządu majątkiem powierzonym jednostce pomocniczej[1149].

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 2 u.s.g. uchwalenie przez organ stanowiący gminy statutu jednostki pomocniczej wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami obejmujących jego treść. Ustawodawca nie określił, czy należy przeprowadzić konsultacje dotyczące treści statutu, odrębne od konsultacji warunkujących utworzenie jednostki pomocniczej, ani czy istnieje prawna możliwość przeprowadzenia jednych konsultacji, których przedmiot wyczerpywałby zakres określony w art. 5 ust. 2 u.s.g. oraz 35 ust. 1 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym konsultacje z mieszkańcami dotyczące statutu jednostki pomocniczej gminy sprowadzają się do zaopiniowania przez mieszkańców proponowanej organizacji i zakresu działania tej jednostki[1150]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oceniając uchwałę w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej gminy w zakresie dotyczącym przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, stwierdził:

> Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.s.g., konieczne jest zatem uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany. Wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii[1151].

[1147] Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, LEX nr 357473.

[1148] Por. wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, LEX nr 166987; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/Wr 1389/03, LEX 82064.

[1149] Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5a*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 64.

[1150] 100 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 września 2010 r., II OSK 1310/10, LEX nr 825568.

[1151] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., III SA/Kr 380/14, Legalis nr 1119499. Podobnie ten sam sąd w wyroku z dnia 11 października 2012 r., III SA/Kr 886/12, Legalis nr 877025; tak również: WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 25 czerwca 2020 r., IV SA/Po 334/20, Legalis nr 2418289.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z kolei przeprowadzenie konsultacji w przedmiocie nadania statutu jednostki pomocniczej winno polegać na rzeczywistym umożliwieniu mieszkańcom gminy wypowiedzenia się w przedmiocie poddanym pod konsultacje[1152]. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w orzeczeniu z dnia 5 maja 2011 roku wskazał, że:

> utworzenie sołectwa może być dokonane tylko i wyłącznie w sposób określony w art. 35 u.s.g. W tym celu konieczne jest nie tylko przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, lecz również – co wymaga podkreślenia Sądu – uchwalenie odrębnego statutu sołectwa określającego nazwę i obszar sołectwa, zasady i tryb wyborów organów sołectwa, organizację i zadania organów sołectwa, zakres zadań przekazywanych sołectwu przez gminę oraz sposób ich realizacji, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów sołectwa. Rada gminy określa bowiem organizację i zakres działania każdej z jednostek pomocniczych odrębnym statutem i dopiero wówczas każdy z tych statutów staje się prawem miejscowym (...)[1153].

Brak konsultacji w przedmiocie nadania jednostce pomocniczej gminy statutu jest rażącym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie nadania takiego statutu[1154]. W dyskursie naukowym podniesiono, że nie stanowią konsultacji działania organów gminy, które jedynie informują mieszkańców o zamierzeniach nadania statutu określonej jednostce pomocniczej. Ideą konsultacji jest zapewnienie mieszkańcom czynnego udziału w sprawach danej społeczności

---

[1152] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III Sa/Łd 404/09, Legalis nr 207401.

[1153] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011 r., III SA/Wr 126/11, Legalis nr 332148.

[1154] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2020 r., IV SA/Po 334/20, Legalis nr 2418289; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 864/20, Legalis nr 2483228; wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1067/20, Legalis nr 2556839; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2021 r., III SA/Kr 464/21, Legalis nr 2614191; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 listopada 2021 r., III SA/Kr 751/21, Legalis nr 2629150; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2022 r., III SA/Kr 512/22, Legalis nr 2760150; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2022 r., III SA/Kr 514/22, Legalis nr 2760152; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 516/22, Legalis nr 2760391; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 517/22, Legalis nr 2760392; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 518/22, Legalis nr 2760393; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 519/22, Legalis nr 2760394; tak również: E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie...*, s. 116.

lokalnej, czyli możliwości uzyskania ich konkretnej oceny w przedmiocie postawionym pod konsultacje[1155].

W orzecznictwie dotychczas nie wyrażono jednolitego stanowiska w zakresie obowiązku przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmian statutu jednostki pomocniczej gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach z 2009 roku stanął na stanowisku, że takie konsultacje nie są prawnie wymagane. W wyroku z dnia 9 czerwca 2009 roku NSA stwierdził, że „Wadliwe jest stwierdzenie nieważności uchwały zmieniającej zasady wyboru rady osiedla tylko z tego powodu, że zmiana ta nie została poprzedzona konsultacją z mieszkańcami – w tym zakresie konsultacje takie są jedynie fakultatywne (...)"[1156]. W podobnym tonie wypowiedział się ten sam sąd w orzeczeniu z dnia 1 września 2009 r., stwierdzając: „Obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami, przewidziane w art. 35 ust. 1 u.s.g. ograniczone są do organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, w rozumieniu art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g."[1157]. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi zmiany statutu jednostki pomocniczej podlegają obowiązkowym konsultacjom[1158]. Podobnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, stwierdzając, że skoro ustawodawca wymaga przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji w sprawie uchwalenia statutu jednostki pomocniczej gminy, to taka sama zasada odnosi się również do uchwał w sprawie zmian statutu jednostki niższego rzędu. Brak uchwały w sprawie zmian statutu w ocenie tego sądu stanowi naruszenie porządku prawnego[1159]. Co więcej, w sprawie zmian statutu jednostki pomocniczej niezbędne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, które nie mogą przybierać formy pozornej[1160].

Prawodawca nie określił daty wejścia w życie uchwał rad gmin w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej, tym samym należy uznać, że jednostki pomocnicze mogą być utworzone w każdym czasie. Powyższe nie dotyczy miasta stołecznego Warszawy, na obszarze którego, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy,

---

1155 Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5a*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 64–65.

1156 Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II OSK 378/10, LEX nr 597564.

1157 Wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., II OSK 1310/10, Legalis nr 825568.

1158 Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843; podobnie: WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 6 marca 2007 r., IV SA/Gl 1500/06, Legalis nr 102418.

1159 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, Legalis nr 164803.

1160 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, Legalis nr 165728.

jednostki pomocnicze mogą być tworzone z dniem 1 stycznia, a w przypadku roku, w którym odbywać się będą wybory do organów stanowiących gmin, utworzenie jednostki pomocniczej może nastąpić z dniem wyborów.

2.3. Procedura tworzenia jednostek pomocniczych gminy na wniosek mieszkańców

Ustawodawca w art. 5 ust. 2 u.s.g. postanowił, że jednostki pomocnicze gminy tworzy rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. W świetle powyższego przepisu statuty jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego zawierają regulacje ustalające inicjatywę mieszkańców w tym zakresie. Analiza postanowień statutów gmin wskazuje, że inicjatywa obywatelska w procedurze kreowania jednostek pomocniczych gminy jest stosowana w różny sposób. Prawodawca dopuścił zatem w drodze przepisu ustawowego możliwość inicjowania przez określoną grupę mieszkańców postępowania w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej gminy. Nie określił minimalnej wielkości poparcia dla skutecznego zainicjowania postępowania, pozostawiając tę kwestię do określenia organowi stanowiącemu gminy. Ustawodawca nie wskazał również, jaką formę przybiera inicjatywa mieszkańców w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej. Szczegółowe postanowienia w tym zakresie powinny regulować statuty gmin. W przypadku tworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców wniosek ten zawiera w sobie ich stanowisko, a tym samym nie wymaga się w takiej sytuacji przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami[1161]. Istotne jest, aby wniosek ten zawierał listę mieszkańców, którzy tę inicjatywę popierają. W przypadku gdy wniosek takiej listy nie zawiera albo lista poparcia jest niewystarczająca, wówczas organ stanowiący gminy winien postanowić mimo wszystko o przeprowadzeniu konsultacji w celu uzyskania przez mieszkańców pełnej wiedzy na temat proponowanych rozwiązań.

Poza tym elementem procedura tworzenia jednostek pomocniczych gminy na wniosek mieszkańców jest analogiczna do procedury tworzenia jednostek pomocniczych z inicjatywy organów gminy. Różnica polega na podmiocie inicjującym postępowanie, którym w omawianym przypadku jest grupa mieszkańców. Gminy

[1161] B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 5*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa...*, 2013, s. 134.

decydują o przyznaniu mieszkańcom inicjatywy w sprawie tworzenia jednostek pomocniczych w różny sposób. Rada Gminy Staroźręby przyznała inicjatywę tworzenia nowych jednostek pomocniczych grupie mieszkańców w liczbie co najmniej 25[1162]. Organ stanowiący gminy Iłowa postanowił, że wniosek mieszkańców gminy Iłowa o utworzenie jednostki pomocniczej powinien zawierać propozycję nazwy jednostki pomocniczej, określenie obszaru jednostki pomocniczej z załączonym szkicem sytuacyjnym, liczbę mieszkańców zamieszkujących obszar objęty szkicem, wykaz wnioskodawców zawierający imię i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer PESEL, a także własnoręczne podpisy wnioskodawców[1163]. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego przyznała z kolei również grupie mieszkańców uprawnienie inicjowania postępowania w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej gminy. Zgodnie z postanowieniami statutu miasta Piotrkowa Trybunalskiego wniosek mieszkańców powinien uzyskać poparcie przynajmniej 10% mieszkańców terenu przyszłego osiedla, posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców. Ponadto wniosek musi spełniać określone wymogi formalne, tj. określać: nazwę osiedla, dokładny opis proponowanych granic osiedla, jak również listę zawierającą dane adresowe, PESEL oraz podpisy ww. grupy mieszkańców[1164]. Rada Gminy Malechowo w statucie gminy przyznała uprawnienie do inicjowania postępowania w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych grupie 20% mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy[1165]. Organ stanowiący gminy Stepnica przyznał natomiast inicjatywę grupie 20 osób popierających wniosek w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych gminy. Zastosowana redakcja przepisu statutu gminy może budzić wątpliwości, ponieważ organ stanowiący nie określił, czy ww. grupa osób musi przynależeć do wspólnoty mieszkańców gminy Stepnica, czy też nie. Może się zatem okazać, że wniosek w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej gminy

[1162] Uchwała nr 235/XLII/2021 Rady Gminy w Staroźrebach z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Staroźreby (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2764).

[1163] Uchwała nr 106/3/XXVII/01 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 30 sierpnia 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłowa (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r., poz. 2163).

[1164] Uchwała nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r., poz. 3877).

[1165] Uchwała nr XXXI/323/2013 Rady Gminy Malechowo z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Malechowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r., poz. 136).

Stepnica zostanie poparty przez grupę 50 mieszkańców innej gminy. Prawodawca lokalny ustalił wymogi formalne, jakie musi spełnić wniosek, tj. należy przedstawić przyczyny, dla których konieczne jest dokonanie zmian w gminie, określić przebieg granic sołectw, a także przedstawić listy z podpisami co najmniej 20 osób popierających wniosek. Dodatkowo wniosek spełniający powyższe wymogi podlega zaopiniowaniu przez burmistrza[1166]. Rada Miejska w Mirosławcu przyznała w statucie mieszkańcom gminy uprawnienie do złożenia wniosku w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej gminy. Taki wniosek musi zostać podpisany przez przynajmniej 1/4 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze z obszaru stanowiącego przedmiot tworzenia jednostki pomocniczej. Dodatkowo w przypadku inicjowania postępowania przez mieszkańców gminy projekt granic jednostki pomocniczej jest przez burmistrza z nimi uzgadniany[1167]. Interesujące są postanowienia statutu miasta Szczecina, zgodnie z którym inicjatywa tworzenia jednostek pomocniczych przysługuje mieszkańcom miasta, przy czym organ stanowiący nie określił jakichkolwiek wymogów dotyczących tej inicjatywy ani nie wskazał możliwości składania przez mieszkańców projektów uchwał do rady miejskiej, co mogłoby stanowić podstawę do inicjowania postępowania w sprawie tworzenia jednostek pomocniczych. Brak takich rozwiązań uniemożliwia precyzyjne ustalenie stawianych przez radę wymogów co do inicjowania postępowania w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej[1168]. Również Rada Miejska w Koszalinie nie skatalogowała wymogów, jakie spełnić musi wniosek mieszkańców w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej, pomimo że taka inicjatywa została przyznana mieszkańcom zainteresowanych obszarów, na których jednostka pomocnicza ma zostać utworzona[1169]. Na tej podstawie można odnotować, że organy stanowiące większych gmin w mniejszym stopniu określają wymogi niezbędne do skutecznego inicjowania postępowania w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych. Rada Miasta Gdańska przyznała uprawnienie do inicjowania postępowania w sprawie utworzenia jednostki

[1166] Uchwała nr XVI/168/20 Rady Gminy Stepnica z dnia 17 września 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Stepnica (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4751).

[1167] Uchwała nr XLIV/358/18 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mirosławiec (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4498).

[1168] Uchwała nr VI/189/19 Rady Miasta Szczecina z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3021).

[1169] Uchwała nr XLVII/688/2018 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 30 sierpnia 2018 r. Statut Miasta Koszalina (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4578).

pomocniczej 10% mieszkańców zainteresowanych obszarów, a wniosek o utworzenie jednostki pomocniczej musi zawierać projekt granic określonej jednostki[1170].

Ustawodawca posługując się w ramach art. 5 ust. 1 u.s.g. spójnikiem alternatywy nierozłącznej „lub", wskazał, że inicjatywa mieszkańców w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej nie eliminuje obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w tej sprawie[1171], a zatem kolejnym etapem tworzenia jednostki pomocniczej tworzonej na wniosek mieszkańców są konsultacje ze społecznością lokalną.

Po przeprowadzeniu konsultacji, których wynik przekazywany jest organowi stanowiącemu, rada w drodze uchwały decyduje o utworzeniu jednostki pomocniczej, wyznaczając jej granice, albo stosownej uchwały nie podejmuje i nie dokonuje zmiany wewnętrznego podziału terytorium gminy. W toku procedury tworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców gminy organ stanowiący gminy obowiązany jest również określić organizację i zakres działania tworzonej jednostki pomocniczej, nadając jej statut, przy czym treść statutu również podlega obowiązkowym konsultacjom z mieszkańcami (art. 5 ust. 2 u.s.g.).

3. Łączenie, podział oraz znoszenie jednostek pomocniczych gminy

Podział terytorialny państwa uregulowany został przez prawodawcę w drodze aktów prawnych rangi ustawowej oraz wykonawczej do ustawy. Ustalenie natomiast struktury administracyjnej wewnątrz danej gminy należy do kompetencji jej organu stanowiącego. Ustawodawca określił w sposób fakultatywny możliwość tworzenia jednostek pomocniczych gminy, pozostawiając również swobodę decyzyjną co do ewentualnego ich łączenia, podziału oraz znoszenia. Zgodnie z postanowieniami u.s.g. zasady ich łączenia, podziału i znoszenia określa statut gminy. Łączenie jednostek pomocniczych polega, jak sama nazwa wskazuje, na połączeniu dwóch lub więcej jednostek w ramach istniejącej struktury. Należy jednak pamiętać, że połączeniu podlegać

[1170] Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 119, poz. 2300).

[1171] M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 137.

mogą jednostki pomocnicze tego samego stopnia. Ustawodawca dopuścił możliwość tworzenia w ramach jednostek pomocniczych jeszcze niższych struktur, które nie mogą podlegać połączeniu z jednostkami pomocniczymi wyższego rzędu. Jednostki pomocnicze niższego stopnia mogą jedynie łączyć się z tymi samymi typami jednostek, funkcjonujących w obrębie określonej jednostki pomocniczej, a zatem w ramach ograniczonego zasięgu obowiązywania. Zdaniem Moniki Augustyniak połączenie jednostki pomocniczej typu podstawowego z jednostką pomocniczą niższego stopnia jest możliwe, o ile ta druga zaliczana jest do struktury innej jednostki pomocniczej. Wówczas dojdzie do zmian granic jednostek pomocniczych w ramach gminy, która polegać będzie na włączeniu obszaru jednostki pomocniczej niższego stopnia do struktury innej jednostki pomocniczej stopnia podstawowego[1172].

Organy stanowiące gmin w statutach gmin, w zakresie odnoszącym się do łączenia lub znoszenia jednostek pomocniczych, ustalają wymogi uwzględniania naturalnych uwarunkowań przestrzennych, komunikacyjnych oraz istniejących więzi między mieszkańcami[1173]. Minimalną liczbę 500 mieszkańców jednostki pomocniczej jako przesłankę dokonywania ewentualnych korekt granic jednostek pomocniczych ustalono w gminie Lipsko[1174]. Uwarunkowania historyczne natomiast fakultatywnie stanowią przesłankę tworzenia oraz zmiany granic jednostek pomocniczych miasta Tychów[1175]. Ustalenie granic jednostek pomocniczych powinno być dokonywane w sposób

---

[1172] Tamże. A. Misiejko w publikacji poświęconej tworzeniu miejscowości i ustalaniu ich granic w obrębie danej gminy wywiódł, że nie istnieją akty prawne, które w sposób wyczerpujący w ujęciu prawnym regulowałyby sposób wyodrębnienia nowych miejscowości. A. Misiejko, *Wyodrębnienie nowej miejscowości – aspekty administracyjnoprawne*, w: M. Szewczyk (red.), *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, Poznań 2017, s. 148.

[1173] Uchwała nr LIX/521/2010 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 23 września 2010 r. w sprawie Statutu Gminy Brwinów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 213, poz. 7206); uchwała nr XV/122/2011 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Radzionków (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r., poz. 6159); uchwała nr XXXII/238/2018 Rady Miejskiej w Ujściu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Ujście (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7697); uchwała nr VIII/37/19 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Bardo (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3437).

[1174] Uchwała nr LIII/366/2018 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 10 września 2018 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Lipsko (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8625).

[1175] Uchwała nr 0150/II/10/02 Rady Miasta Tychy z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie Statutu Miasta Tychy (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r., poz. 754).

zapewniający zdolność wykonywania przez te jednostki nałożonych na nie zadań[1176]. Rada Gminy Iłowa w statucie gminy prócz regulacji dotyczących tworzenia jednostek pomocniczych zawarła również postanowienia dotyczące łączenia, dzielenia, znoszenia, a także zmiany granic istniejących jednostek pomocniczych. Prawodawca lokalny postanowił, że łączenie jednostek pomocniczych polega na zniesieniu dotychczasowych jednostek pomocniczych działających na wnioskowanym obszarze i utworzeniu na ich bazie jednej nowej jednostki pomocniczej. Samo zaś połączenie następuje z chwilą wejścia w życie nadanego przez radę gminy statutu powstałej na ich obszarze nowej jednostki pomocniczej oraz wyboru organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

Połączenie jednostek pomocniczych powoduje skutki prawne dla funkcjonowania organów tych jednostek. Rada Miejska w Piotrkowie Trybunalskim w statucie postanowiła, że łączenie osiedli może następować na wniosek mieszkańców, przy czym wniosek powinien uzyskać poparcie co najmniej 10% mieszkańców każdego z łączonych osiedli posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców, natomiast w osiedlu, którego rada negatywnie zaopiniowała wniosek, wniosek powinien uzyskać poparcie co najmniej 20% mieszkańców spełniających ww. warunki[1177]. Łączenie jednostek pomocniczych funkcjonujących na terenie gminy Starogard Gdański następuje na wniosek sąsiadujących ze sobą osiedli, z inicjatywy rady po przeprowadzeniu konsultacji z organami osiedli, jak również na wniosek rady po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami jednostek pomocniczych, w których nie wybrano organów osiedli, albo na wniosek 15% mieszkańców każdego z sąsiadujących ze sobą osiedli, mających prawo wyborcze do rady[1178].

Podział jednostek pomocniczych polega na wydzieleniu z istniejących jednostek jednej lub kilku części i utworzenia z nich nowych jednostek pomocniczych gminy. Podział dokonywany jest między jednostkami tego samego rzędu, przy czym wydzielając ze struktury podstawowej pewien obszar, dla jego konkretnego określenia można wskazać, że wyłącza się ze struktury jednostki pomocniczej typu podstawowego jej określoną jednostkę pomocniczą niższego rzędu. Podział jednostek pomocniczych

[1176] M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 51.

[1177] Uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

[1178] Uchwała Rady Miasta Starogard Gdański w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Starogard Gdański.

dokonywany jest przy uwzględnieniu postanowień u.s.g., jak również statutu gminy. W statucie gminy Iłowa rada określiła, czym jest podział jednostek pomocniczych, a także jakie są zasady podziału. Podział jednostki pomocniczej polega na wyłonieniu z jej obszaru nowych jednostek pomocniczych, a następuje w wyniku nadania przez radę gminy statutów nowo powstałym jednostkom pomocniczym, kolejno wyboru organów wykonawczych tych jednostek pomocniczych[1179].

Statuty gmin stanowią, że podział jednostek pomocniczych może nastąpić na wniosek mieszkańców. W statucie gminy Iłowa przyjęto, że rada gminy może jednak odmówić podziału jednostki pomocniczej w przypadku utworzenia w wyniku podziału dotychczasowej jednostki więcej niż jednej nowej jednostki pomocniczej w obrębie jednej miejscowości (wsi), tworzenia w wyniku podziału jednostki pomocniczej małej obszarowo, gdy liczba mieszkańców zamieszkująca na proponowanym obszarze nowej jednostki pomocniczej jest mniejsza niż 200 osób. Zgodnie z postanowieniami statutu organ wykonawczy jednostki pomocniczej podlegającej podziałowi funkcjonuje do momentu wejścia w życie dokonywanego podziału[1180]. Rada Miejska w Piotrkowie Trybunalskim przyjęła w statucie gminy następujące zasady podziału jednostek pomocniczych. Podział osiedla oznacza utworzenie w granicach istniejącego osiedla dwóch lub więcej nowych jednostek lub wydzielenie z jego części obszaru w celu utworzenia nowego osiedla. Przyznała mieszkańcom uprawnienie do inicjowania postępowania w sprawie podziału jednostki pomocniczej gminy, przy czym wniosek w tej sprawie powinien uzyskać poparcie co najmniej 10% mieszkańców całego osiedla, posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców – przy pozytywnej opinii organu uchwałodawczego osiedla. Przy negatywnej opinii organu uchwałodawczego osiedla przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami w sprawie podziału jednostki pomocniczej. Rada miejska ustaliła zasady ważności konsultacji przeprowadzanych w sprawach podziału osiedli, wskazując, że konsultacje są ważne, jeśli wzięło w nich udział co najmniej 10% mieszkańców całego osiedla posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców, a za dokonaniem podziału opowiedziało się ponad 50% mieszkańców biorących

[1179] Uchwała Rady Miejskiej w Iłowej w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłowa.
[1180] Tamże.

udział w konsultacjach[1181]. W statucie gminy Starogard Gdański przyjęto natomiast, że podział jednostek pomocniczych może następować na wniosek organów osiedla, z inicjatywy rady po przeprowadzeniu konsultacji z organami osiedla, z inicjatywy rady po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej, w której nie wybrano organu osiedla, a także na wniosek 30% mieszkańców jednostki pomocniczej mających prawo wyborcze do rady[1182]. Interesujące rozwiązanie dotyczące zarówno łączenia, jak i dzielenia jednostek pomocniczych miasta zostało zredagowane w statucie Rady Miasta Gdańska. Przyjęto, że uchwała o utworzeniu nowych jednostek pomocniczych powstałych w wyniku połączenia lub podziału wchodzi w życie z dniem rozpoczęcia kadencji rady następującej po upływie kadencji rady, w której podjęto uchwałę. Może się więc okazać, że postulat mieszkańców zostanie zrealizowany dopiero po upływie kilku lat od zainicjowania przez nich postępowania w sprawie zmian w podziale terytorialnym gminy. Z drugiej strony należy zauważyć, że przyjęte rozwiązanie zapewnia możliwość dokończenia inwestycji rozpoczętych w poszczególnych jednostkach pomocniczych i sprawne przygotowanie przeprowadzenia zmian w podziale terytorialnym gminy w okresie przejściowym[1183].

Skoro zatem stosownie do postanowień art. 5 u.s.g. organ stanowiący gminy posiada kompetencję tworzenia jednostek pomocniczych, w drodze wnioskowania *a fortiori* przyjąć należy, że organ ten może również jednostki pomocnicze znosić. Celem tworzenia i funkcjonowania jednostek pomocniczych w gminie jest realizowanie zadań publicznych gminy za pomocą organów tych jednostek, które usytuowane są bliżej mieszkańców i ich potrzeb. Dzięki temu skuteczność zaspokajania zbiorowych potrzeb jest większa. Jeżeli społeczność lokalna nie jest zainteresowana partycypowaniem w dotyczących ich sprawach, rada gminy nie widzi potrzeby funkcjonowania jednostki pomocniczej, której koszty pokrywane są z budżetu gminy, i wówczas należy rozważyć zniesienie takiej jednostki. W piśmiennictwie podkreśla się, że przesłanki oraz podstawy znoszenia jednostek pomocniczych gminy powinny być dokładnie określone w postanowieniach statutu gminy. Co więcej, ich likwidacja powinna

[1181] Uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

[1182] Uchwała Rady Miasta Starogard Gdański w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Starogard Gdański.

[1183] Uchwała Rady Miasta Gdańska w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska.

być dokonywana z uwzględnieniem interesów mieszkańców danej społeczności lokalnej oraz zasady pomocniczości[1184]. Zniesienie jednostki pomocniczej nastąpić może również *de facto* w przypadku podziału kilku jednostek i utworzenia z nich kilku nowych struktur w ramach gminy. Stosownie do postanowień statutu gminy Iłowa zniesienie jednostek pomocniczych następuje na wniosek mieszkańców gminy, a także w sytuacji braku kandydatów na stanowisko przewodniczącego jednostki pomocniczej lub niemożności wyboru przewodniczącego, rażącego niedbalstwa w gospodarowaniu mieniem będącym w dyspozycji jednostki pomocniczej. Ponadto do likwidacji jednostki może dojść w wyniku zmiany granic gminy, w konsekwencji której obszar jednostki pomocniczej będzie znajdował się poza terytorium gminy, a także innych przyczyn uznanych przez radę gminy jako ważnych dla prawidłowego funkcjonowania gminy. Zniesienie jednostki pomocniczej następuje z chwilą wejścia w życie uchwały rady gminy o zniesieniu jednostki. Mienie będące w dyspozycji znoszonej jednostki pomocniczej przechodzi na rzecz własności gminnej bez wyodrębnienia dla jednostek organizacyjnych gminy[1185]. Organ stanowiący gminy Piotrków Trybunalski w statucie określił również zasady znoszenia jednostek pomocniczych, wskazując, że zniesienie osiedla następuje z inicjatywy rady, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami w przypadku powtarzającego się istotnego naruszenia prawa przez organy osiedla, podjęcia przez radę osiedla uchwały o zaprzestaniu działalności, a także zaprzestania przez radę osiedla działalności w okresie dłuższym niż rok. Rada decydując o zniesieniu osiedla, określa w stosownej uchwale datę jego zniesienia. Zniesienie istniejącej jednostki pomocniczej powoduje jednocześnie zmiany granic pozostałych osiedli. Znosząc osiedle, rada podejmuje decyzję o włączeniu całego terenu osiedla do innego sąsiedniego osiedla bądź dokonuje podziału terenu zniesionego osiedla i przyłącza wydzielone części do sąsiadujących z tym terenem osiedli[1186]. Rada Miejska w Gdańsku postanowiła natomiast, że w przypadku zniesienia jednostki pomocniczej ponowne jej utworzenie możliwe jest nie wcześniej niż po upływie kadencji rady, następującej po kadencji, w której nastąpiło jej zniesienie[1187]. Powyższe rozwiązanie należy ocenić

[1184] P. Chmielnicki, *Likwidacja jednostki pomocniczej, cz. 1*, „Wspólnota" 2004, nr 5, s. 51.

[1185] Uchwała Rady Miejskiej w Iłowej w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłowa.

[1186] Uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

[1187] Uchwała Rady Miasta Gdańska w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska.

pozytywnie, albowiem zabezpiecza przed pochopnie dokonywanymi, powtarzającymi się zmianami wewnętrznego podziału gminy na jednostki pomocnicze.

Oprócz możliwości łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych należy wskazać na możliwość dokonywania zmian granic jednostek pomocniczych bez łączenia lub dzielenia już istniejących. We wcześniejszej części monografii ustalono. że organ stanowiący gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej, nie musi tworzyć całej sieci jednostek pomocniczych na terytorium całej gminy. Może więc utworzyć tylko jedną jednostkę pomocniczą na części terytorium gminy. Z biegiem czasu, wraz z postępującym urbanizowaniem terenów graniczących z jednostką pomocniczą, może się okazać zasadne dokonanie zmiany granicy dzielnicy, osiedla lub sołectwa poprzez włączenie do jej obszaru sąsiedniego nienależącego do jakiejkolwiek innej jednostki pomocniczej. Zmiana granic jednostki pomocniczej może polegać również na wydzieleniu z istniejącej jednostki pomocniczej jej określonej części i pozostawieniu poza strukturą jednostek pomocniczych gminy. Co więcej, w przypadku delimitacji gminy istnieje możliwość naniesienia zmian granic jednostek pomocniczych, których granice stanowią jednocześnie granice gminy. Organ stanowiący gminy Iłowa w statucie postanowił, że rada gminy na własny wniosek lub wniosek zainteresowanych mieszkańców może zmieniać obszar działania jednostki pomocniczej poprzez włączenie do jednostki pomocniczej obszarów nienależących do żadnej istniejącej jednostki pomocniczej. Zmiana granic jednostki pomocniczej może nastąpić również w przypadku zmiany granic gminy[1188]. W statucie gminy Piotrków Trybunalski organ stanowiący wskazał, że zmiana granic osiedla oznacza przyłączenie do osiedla terenów dotąd nienależących do żadnego osiedla, odłączenie od osiedla terenu w celu jego przyłączenia do innego osiedla oraz dokonanie nieznacznych korekt granic wynikających ze zmiany przebiegu ulic, cieków wodnych lub innych istotnych elementów terenu mających wpływ na sposób określenia granic osiedli. Określił również wymogi dotyczące wniosku mieszkańców w tym zakresie. Wniosek mieszkańców o odłączenie od osiedla terenu w celu jego przyłączenia do innego osiedla powinien uzyskać poparcie co najmniej 10% mieszkańców całego obszaru osiedla, posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców przy pozytywnej opinii organu uchwałodawczego osiedla, z którego ma być odłączony,

[1188] Uchwała Rady Miejskiej w Iłowej w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłowa.

a 20% – przy opinii negatywnej. Co więcej, wniosek powinien uzyskać pozytywną opinię rady tego osiedla, do którego ma być przyłączony. Przy negatywnej opinii tego organu, przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami. Organ stanowiący postanowił, że konsultacje są ważne, jeżeli wzięło w nich udział co najmniej 10% mieszkańców całego obszaru osiedla, posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców, a za zmianą granic opowiedziało się ponad 50% biorących udział w konsultacjach[1189].

W celu dokonania zmian pomocniczego podziału terytorialnego państwa niezbędne jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący gminy. Stosownie do treści art. 5 ust. 2 u.s.g. rada gminy posiada kompetencję do podejmowania decyzji w zakresie łączenia, podziału oraz znoszenia tych jednostek. Ustawodawca nie określił w sposób jednoznaczny, czy dokonywanie analizowanych zmian dotyczących jednostek pomocniczych gminy wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami tych jednostek. Należy jednak uznać, że skoro utworzenie jednostki pomocniczej wymaga zasięgnięcia opinii mieszkańców, to również w ramach przeprowadzenia procedury zmiany jej granic przeprowadzenie konsultacji jest konieczne.

Łączenie oraz podział jednostek pomocniczych ma na celu usprawnienie ich funkcjonowania oraz dostosowanie do potrzeb mieszkańców, struktury osadniczej, układu przestrzennego, więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych. W celu ustalenia występowania ww. przesłanek, należy poddać powyższe pod ocenę samych zainteresowanych. Kolejną kwestią wynikającą z istoty konsultacji jest zakres konsultacji. Czy zakresem należy objąć jedynie wspólnoty bezpośrednio zainteresowane delimitacją jednostek pomocniczych, czy obszar całej gminy? Rozwiązaniem mającym uzasadnienie aksjologiczne, konsekwentne dla rozwiązań prawnych odnoszących się do konsultacji w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej, jest ograniczenie konsultacji z mieszkańcami jedynie do obszarów zainteresowanych zmianami granic jednostek pomocniczych. Opinie wyrażane przez mieszkańców innych jednostek pomocniczych bardziej lub mniej zurbanizowanych, o innych więziach społecznych, gospodarczych lub kulturowych, nie pozwolą na właściwą ocenę, która będzie miała wpływ na realizację zadań publicznych dla mieszkańców obszarów, których planowane

[1189] Uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

zmiany dotyczą[1190]. Odmienny pogląd wyraża Monika Augustyniak, w której ocenie konsultacje powinny objąć obszar całej gminy[1191]. W przypadku zniesienia jednostki pomocniczej, przy założeniu szczegółowo określonych w statucie gminy przesłankach, konsultacje nie muszą być przeprowadzane. Wynika to z podstaw likwidacji jednostki pomocniczej, które wskazują na jej nieefektywność. Tym samym niewielka partycypacja mieszkańców w ramach działalności jednostki pomocniczej świadczy niewątpliwie o potrzebach jej funkcjonowania. W tym miejscu należy przywołać art. 4a ust. 2 u.s.g. stanowiący, że konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i włączeniu tego obszaru do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętej zmianą. Tym samym ustawodawca sam wskazał, że w przypadku, gdy utworzenie, likwidacja, połączenie lub podzielenie jednostki pomocniczej następuje w wyniku zmiany granic gminy, wówczas dopuszczalne jest ograniczenie konsultacji jedynie do zainteresowanych obszarów danej gminy. Powyższe uniemożliwia wyrażenie części społeczności lokalnej wypowiedzenia się w zakresie zmian dotyczących jednostki samorządu terytorialnego, której są mieszkańcami[1192]. W przypadku jednostek pomocniczych powstałych na skutek połączenia lub podziału istniejących struktur należy uchwalić dla nich ich statuty, określające organizację i zakres działania tych jednostek.

Wnioski

Zasada decentralizacji władzy publicznej stanowi dyrektywę dokonywania podziału terytorialnego państwa. W celu usprawnienia realizacji zadań publicznych wyodrębniony został, oprócz zasadniczego podziału terytorialnego, podział pomocniczy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wprowadzenie do systemu prawnego

[1190] A. Szewc, *Komentarz do art. 5*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Ustawa...*, s. 49.
[1191] M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 54.
[1192] B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4–4b,* w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 95.

pomocniczego podziału terytorialnego stanowi konsekwencję zasady decentralizacji władzy publicznej, a także jest niezbędne dla sprawnej realizacji zadań publicznych[1193].

W aktualnym stanie prawnym podział pomocniczy tworzony jest w ramach jednostek podziału podstawowego na stopniu gminy. Organy stanowiące gmin regulują w statutach gmin zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej w danej gminie. Jednostki tego podziału ze względu na charakterystykę terenu, infrastrukturę, kulturę i wspólną historię mogą przybierać postać zarówno jednostek nazwanych przez ustawodawcę, jak i nienazwanych, także różnego rzędu.

Jednostki pomocniczego podziału terytorialnego są kolejnym przejawem decentralizacji władzy publicznej. Ich funkcjonowanie sprowadza się do realizacji określonych przez radę gminy zadań publicznych na rzecz mieszkańców tych jednostek. Mając powyższe na uwadze, ustawodawca w ramach postanowień u.s.g. zredagował przepisy tworzące system kreowania jednostek pomocniczego podziału terytorialnego, uwzględniając aktywny udział mieszkańców i wykorzystując instytucję konsultacji społecznych. Udział mieszkańców zagwarantowany został w kilku etapach uregulowanego przepisami prawa postępowania w sprawie utworzenia jednostek pomocniczego podziału terytorialnego. Przepisy u.s.g., jak również rozwiązania poddanych na potrzeby niniejszej monografii analizie statutów gmin dowodzą, że inicjatywa utworzenia jednostki pomocniczej przysługuje organom gmin, ale również na etapie wszczęcia postępowania zagwarantowano aktywną rolę w tej procedurze mieszkańcom. Prawodawcy lokalni w ramach regulacji statutów gmin przewidzieli możliwość złożenia wniosku w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej przez określone grupy mieszkańców. Można stwierdzić, że inicjatywa tworzenia jednostek pomocniczych przysługuje zróżnicowanym grupom mieszkańców w zależności od wielkości jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy postępowanie w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej. Ustawowo uregulowany udział mieszkańców w kształtowaniu podziału pomocniczego przejawia się również w obligatoryjnym przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami w ramach procedury tworzenia jednostek tego podziału. Co prawda, jak podkreśla się w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu, wynik konsultacji nie jest wiążący, niemniej jednak istotne jest rzeczywiste poddanie pod

[1193] A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz, t. I. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 409.

konsultacje z mieszkańcami wniosku w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej. Fasadowe postępowanie organów gmin uznawane jest za niewłaściwe ze względu na wartość poczucia mieszkańców przynależności do określonej wspólnoty i możliwości współdecydowania o jej sprawach. Zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, jak również judykatury sądów administracyjnych wskazują, że odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami może stanowić podstawę oceny przeprowadzenia postępowania w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej z naruszeniem prawa. Kolejnym aspektem zagwarantowanego udziału mieszkańców w postępowaniu w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych jest obowiązek poddania pod konsultację treści statutu jednostki pomocniczej. Wobec braku precyzji rozwiązań prawnych, nie występuje jednolita ocena dorobku judykatury w zakresie zagwarantowania udziału mieszkańców w postępowaniu dotyczącym połączenia, podzielenia, znoszenia lub zmiany granic jednostek pomocniczych. Wskazać należy, że postanowienia statutów niektórych gmin taki udział gwarantują. Skoro prawodawca w sposób obligatoryjny przewidział rolę mieszkańców w ramach kreowania jednostek pomocniczego podziału terytorialnego, to ich aktywny udział powinien zostać zapewniony także na etapie zmian dotyczących tych jednostek.

Ustawodawca w u.s.g. określił materię statutu jednostki pomocniczej. Dokonana analiza statutów jednostek pomocniczych gmin dowodzi, że w zdecydowanej większości regulują one cele, zadania, zakres działania jednostek pomocniczych, jak również ich organy oraz przekazane im do realizacji zadania.

Analiza rozwiązań prawnych, stanowiska judykatury i dorobku doktryny prowadzi do wniosku, że regulacje ustawowe odnoszące się do jednostek pomocniczych gminy pozostawiają szeroki zakres swobody interpretacji oraz stosowania prawa. Taki zabieg legislacyjny ma zapewnić elastyczność regulacji, co umożliwia dostosowanie prawa miejscowego do warunków lokalnych. Biorąc pod uwagę cel decentralizacji, a także cel funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym ich jednostek pomocniczych, istotnym zagadnieniem jest udział mieszkańców w kształtowaniu jednostek podziału pomocniczego. Ma to na celu zapewnienie skuteczności realizacji zadań tych jednostek, a także sprawności i legitymacji działania ich organów.

Zakończenie

Przedmiotem badań niniejszej monografii była partycypacja społeczna w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa. Badania miały na celu kompleksową ocenę rozwiązań prawnych regulujących udział mieszkańców w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa oraz ocenę efektywności tego udziału w praktyce kształtowania podziału terytorialnego państwa.

We wprowadzeniu sformułowano hipotezę badawczą, zgodnie z którą zapewnienie przez prawodawcę prawa do udziału mieszkańców w procesie kształtowania podziału terytorialnego państwa nie przekłada się na treść rozstrzygnięcia Rady Ministrów w sprawach zmian podziału terytorialnego państwa. Udział mieszkańców w procedurze kształtowania podziału terytorialnego państwa – zarówno zasadniczego, jak i pomocniczego – nie gwarantuje zmian zgodnych z ich oczekiwaniami. Weryfikacji tak sformułowanej hipotezy badawczej służyć miały następujące pytania badawcze:

1. Jakie czynniki determinują podział terytorialny państwa?
2. Czy ustawodawca uregulował udział członków samorządowych wspólnot lokalnych lub regionalnych w procedurze kształtowania (przeprowadzania zmian) podziału terytorialnego państwa, a jeśli tak, to w jakiej formie?
3. Czy mieszkańcy mają zagwarantowaną możliwość inicjowania postępowania w sprawach kształtowania (dokonywania zmian) podziału terytorialnego państwa?
4. Czy udział mieszkańców w postępowaniach determinujących zmiany granic jednostek podziału terytorialnego państwa jest efektywny, tj. czy wyrażane przez mieszkańców stanowisko wpływa na treść rozstrzygnięć organów właściwych w sprawach dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa?

5. W jaki sposób została uregulowana kontrola legalności aktów kształtujących zmiany podziału terytorialnego państwa?

Przeprowadzone badania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków, postulatów i ocen. Podział terytorialny państwa stanowi element jego ustroju. Determinując określenie właściwości miejscowej organów i przypisanie im kompetencji, służy właściwej organizacji państwa i jego organów, zapewniając efektywną realizację zadań publicznych. Podział terytorialny państwa nie ma charakteru stałego. Biorąc pod uwagę czynniki, które go kształtują, podlega zmianom. Do czynników wpływających na kształt podziału terytorialnego państwa i jego jednostek należy zaliczyć czynniki natury ekonomicznej, socjologicznej, kulturowej i geograficznej. Podział terytorialny państwa ma przede wszystkim zapewniać realizację celu, jakiemu podział ten służy. Dokonanie podziału terytorialnego państwa powoduje utworzenie jednostek tego podziału, które za pomocą swoich organów mogą realizować nałożone na nie zadania. Funkcjonują trzy kategorie podziału terytorialnego państwa. Zasadniczy podział terytorialny państwa opiera się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, która zakłada funkcjonowanie samorządu terytorialnego zbudowanego z trójstopniowej struktury (gmina, powiat, województwo). Pomocniczy podział terytorialny państwa ma za zadanie usprawnić realizację zadań jednostek podziału zasadniczego. Stąd ustawodawca na stopniu gminy postanowił o fakultatywnym utworzeniu jednostek podziału pomocniczego w postaci sołectw, dzielnic, osiedli, a także miast i innych jednostek, których nazwy nie zostały przez prawodawcę zastrzeżone. Podział terytorialny państwa dokonany do celów specjalnych nie odnosi się do funkcjonowania samorządu terytorialnego, lecz innych struktur państwowych, których realizacja zadań opiera się na funkcjonowaniu struktury pionowej i ośrodków terenowych, podporządkowanych podmiotowi centralnemu (nadrzędnemu).

Wyznaczony przez ustawodawcę podział terytorialny państwa znajduje umocowanie w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie pomocniczości, która zakłada zaspokajanie potrzeb przez obywateli we własnym zakresie albo przez struktury państwa zlokalizowane jak najbliżej członków wspólnot samorządowych. Dopiero gdy jednostka samodzielnie albo przy wsparciu najbliższej wspólnoty nie jest w stanie realizować swoich potrzeb, wówczas pomocy udzielają struktury większe, silniejsze, ale jednocześnie oddalone od jednostki lub grupy bezpośrednio zainteresowanej. Zasadniczy podział terytorialny państwa jest

wynikiem decentralizacji władzy publicznej wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP. Zasada decentralizacji zakłada realizację zadań publicznych przez państwo i jego organy, których zakres działania znajduje się najbliżej obywateli. Stanowi podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego jednostek jako struktur realizujących zadania publiczne na rzecz wspólnot samorządowych, które tworzą mieszkańcy. Jednocześnie ustrojodawca w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zagwarantował jednostkom samorządu terytorialnego sądownie chronioną samodzielność. Sytuuje on gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, utworzenie zaś pozostałych jednostek oraz określenie struktury samorządu terytorialnego deleguje na ustawodawcę. Ustawą o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa ukształtowano obowiązujący zasadniczy podział terytorialny Polski na gminy, powiaty i województwa.

Pomimo względnej trwałości zasadniczego podziału terytorialnego podlega on zmianom. Rada Ministrów w drodze rozporządzeń dokonuje w nim korekt poprzez utworzenie, połączenie, podzielenie, zniesienie lub zmianę granic gmin i powiatów, a także zmianę granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów. Biorąc pod uwagę aktualne trendy europejskie[1194], a także zachęty wynikające z rozwiązań ustawowych, liczba jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego zmniejsza się[1195]. Tendencję tę należy ocenić pozytywnie. Większe i silniejsze jednostki, generując wyższe dochody budżetowe, efektywniej realizują zadania publiczne.

Regulacje Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych i ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa tworzą system rozwiązań prawnych określających zasady oraz tryb dokonywania zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału. Zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa opierającego się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej odnoszą się do jednostek tego podziału, tj. tworzenia, łączenia,

---

[1194] O europejskich trendach szerzej: J. Blicharz, L. Zacharko, *Przyszłość samorządu terytorialnego w dobie globalizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2021, nr 125, s. 163–175.

[1195] Według stanu na dzień 1 stycznia 1999 r. funkcjonowało 16 województw, 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu oraz 2489 gmin. Na dzień 1 stycznia 2022 r. zasadniczym podziałem terytorialny objęto 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, 2477 gmin, https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski (23.08.2022).

dzielenia, znoszenia oraz zmiany granic gmin, powiatów oraz województw. Obowiązujące rozwiązania prawne w sposób niejednolity regulują procedurę dokonywania zmian granic poszczególnych kategorii jednostek tego podziału. Tworzenie, łączenie, dzielenie oraz znoszenie, a także dokonywanie zmian granic gmin i powiatów odbywa się w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Podobnie dokonywane są zmiany granic województw, które są związane z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów. W pozostałych przypadkach natomiast tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie województw wymaga zachowania formy ustawy, ponieważ utworzenie 16 województw i nadanie im nazw nastąpiło w drodze aktu prawnego tej samej rangi.

Obowiązujące rozwiązania prawne są nieprecyzyjne i stwarzają pole do szerokiej interpretacji, a tym samym dokonywania korekt podziału terytorialnego z uwzględnieniem różnych czynników oraz przesłanek. Ustawodawca wyróżnia przesłanki natury pozytywnej, do których zalicza się zapewnienie terytorium jednolitego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Zastosowane wyrażenia wskazują na subiektywny charakter dokonywanych zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Może to stwarzać podstawy do podejmowania przez Radę Ministrów decyzji w oderwaniu od czynników o charakterze obiektywnym albo takich decyzji, które w rzeczywisty sposób ukierunkowane będą na pozytywne skutki związane z realizacją zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnych. Zastosowane rozwiązania prawne przyznają Radzie Ministrów rolę arbitra rozstrzygającego postępowanie w sprawie zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału. Postępowanie to dotyczy często przesunięcia granic jednej jednostki kosztem drugiej, co prowadzi do pogorszenia sytuacji takiej jednostki. Obowiązek zapewnienia zdolności realizacji zadań publicznych spoczywa na wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, a zatem ustawowe zasady dokonywania zmian granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego dotyczą również jednostek, których terytoria ulegają zmniejszeniu.

W przypadku jednostek stopnia gminnego ustawodawca zastosował również przesłanki negatywne, których spełnienie uniemożliwia dokonanie zmian zasadniczego podziału terytorialnego. Przesłanki te odnoszą się do dochodów podatkowych na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej, które 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, a także do wielkości jednostki, jeśli 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. Powyższe przesłanki nie zostały skonstruowane w sposób wyczerpujący. Ustawodawca nie określił, jaką datę należy przyjąć przy ustalaniu liczby mieszkańców stanowiącej element niezbędny do określenia najmniejszego dochodu podatkowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Nie doprecyzował zatem, czy liczba mieszkańców ma zostać określona według stanu na dzień wydania rozporządzenia czy 1 stycznia roku poprzedzającego dokonanie zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Ustawodawca przyznał Radzie Ministrów kompetencję do dokonywania zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa polegających na utworzeniu, połączeniu, podziale albo zniesieniu gmin i powiatów oraz dokonaniu zmiany ich granic, a w ich wyniku zmian granic województw. Powyższe wynika z ustrojowej roli naczelnego organu administracji publicznej wyznaczonej w art. 146 Konstytucji RP. W ramach poszczególnych etapów procedury dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa to poszczególni członkowie Rady Ministrów oraz jej przedstawiciele podejmują określone działania zmierzające do rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Podstawę prawną tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia gmin i powiatów, a także dokonywania zmian ich granic, jak również zmian granic województw wynikających ze zmian granic powiatów stanowią rozporządzenia Rady Ministrów. W przypadku jednostek stopnia wojewódzkiego podstawę dokonywania stosownych zmian stanowi akt rangi ustawowej. Rozporządzenia Rady Ministrów stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że powinny zawierać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od 2009 roku utrwaliła się linia orzecznicza, zgodnie z którą rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy (powiatu), a także zmian granic gmin, powiatów i województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów zawierają pierwiastki cech indywidualnych i konkretnych. Treść tych rozporządzeń bowiem w sposób indywidualny (odnoszący się do konkretnej jednostki) określa jej granice lub terytorium. Dotyczy zatem wartości o charakterze ogólnym z odniesieniem do konkretnej jednostki samorządu

terytorialnego objętej treścią rozporządzenia w sprawie zmiany utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia jednostki albo ustalenia jej granic. Wyznacza tym samym terytorium jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wobec przyjętej przez Trybunał oceny dotyczącej cech opisywanych rozporządzeń zostały one wyłączone z kognicji sądu konstytucyjnego. Co istotne, Trybunał Konstytucyjny wcześniej prezentował inne stanowisko – dokonywał następczej kontroli konstytucyjnej, czego efektem są jego orzeczenia (siedem do 2009 r.). Wydane rozstrzygnięcia zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP nakazują dokonywanie zmian podziału terytorialnego z uwzględnieniem ustawowych przesłanek, a także z zapewnieniem udziału mieszkańców w ramach instytucji konsultacji społecznych. Należy także zauważyć, że przepisy ustawy p.p.s.a. określające zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych również nie przewidują kognicji sądów w sprawach skarg na rozporządzenia wydane przez Radę Ministrów. Tym samym skutki tych aktów – choć w pewnym zakresie zawierających normy indywidualne i konkretne z punktu widzenia prawa ustrojowego, albowiem dotyczących konkretnych jednostek samorządu terytorialnego – to skutki prawne związane ze zmianą właściwości miejscowej organów administracji publicznej, odnoszące się do podmiotów o cechach generalnych w sytuacjach abstrakcyjnych. Niewątpliwie wobec braku jednoznacznych przesłanek dokonywania korekt podziału terytorialnego państwa, a tym samym jednostek tego podziału, zasadne jest stworzenie mechanizmu zapewniającego kontrolę treści wydawanych rozporządzeń. Fakt, że zawierają w sobie cechy norm o charakterze indywidualnym i konkretnym, nie powinien przysłaniać tego, że stanowią akty o charakterze źródła prawa powszechnie obowiązującego wpływające na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców. Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do zagrożenia wartości konstytucyjnej, jaką jest wspólnota terytorialna, poprzez prowadzenie bieżącej polityki realizowanej przez ukonstytuowane, w danym czasie, organy władzy.

Dokonywanie zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa polegających na utworzeniu, połączeniu, podziale albo zniesieniu gmin i powiatów oraz dokonaniu zmiany ich granic, a w ich wyniku zmian granic województw może następować z urzędu przez Radę Ministrów (postępowanie zainicjowane przez Radę Ministrów). Postępowanie może zostać zainicjowane także na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, których granice mogą być przedmiotem zmian,

oraz na wniosek podmiotów bezpośrednio związanych i najbardziej zainteresowanych przeprowadzeniem zmian granic poszczególnych jednostek, tj. ich mieszkańców. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określiła tryb postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin i powiatów oraz dokumenty wymagane w tych sprawach.

Postępowanie w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego oraz powiatowego obejmuje udział kilku organów na różnych etapach postępowania w tej sprawie. Przed wydaniem rozporządzenia Rada Ministrów obowiązana jest uzyskać opinię organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio zainteresowanych proponowanymi zmianami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Tym samym ustawodawca wprowadził obowiązek zastosowania instrumentu współdziałania. Prawo administracyjne wyróżnia kilka form współdziałania w administracji publicznej, przy czym ustawodawca w ramach omawianej procedury zastosował formę najmniej wiążącą, tj. opinię. Ocena postanowień samorządowych ustaw ustrojowych w aspekcie pozyskania opinii zainteresowanych organów stanowiących wobec wyznaczenia przez ustawodawcę trzymiesięcznego terminu granicznego na jej wydanie nie jest jednoznaczna. Po upływie tego terminu ustawodawca nakazuje przyjąć fikcję prawną wskazującą na wyrażenie aprobaty dla wnioskowanych rozwiązań. Powyższe z punktu widzenia przedmiotu postępowania, tj. granic jednostek samorządu terytorialnego i przynależności mieszkańców do określonej wspólnoty samorządowej, należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej dysertacji badania wskazują, że z reguły organy stanowiące jednostek, których granice miały zostać włączone do innych jednostek, zajmowały stanowisko negatywne. Jest to uzasadnione, jeżeli weźmie się pod uwagę, że przyłączenie do innej jednostki i związana z tym zmiana (przesunięcie) granic wiąże się ze zmniejszeniem dochodów budżetowych oraz możliwości inwestycyjnych jednostki, której zmiana dotyczy. Organy stanowiące jednostek, których terytorium na skutek wnioskowanych zmian miało zostać powiększone, aprobowały z kolei proponowane rozwiązania. Co prawda, prawodawca nie określił wprost formy prawnej wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego opinii, jednak ze względu na charakter tego organu, opinia przyjęła postać uchwały. W ramach przeprowadzonych na potrzeby niniejszej dysertacji badań wydanych w latach 2011–2023 rozporządzeń zmieniających granice jednostek

samorządu terytorialnego wydano 370 opinii organów stanowiących jednostek, z tego 141 opinii miało charakter negatywny, a 250 opinii charakter pozytywny.

Współdziałanie w ramach procedury tworzenia, połączenia, podziału albo znoszenia gmin i powiatów oraz dokonania zmiany ich granic, a także ewentualnych korekt granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów wymaga także wydania opinii przez wojewodę właściwego dla jednostki objętej wnioskiem. Przeprowadzone badania, polegające na analizie treści wydawanych przez wojewodów opinii, wskazują na różny ich charakter oraz treść. Z reguły, w przypadku postępowania prowadzonego z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego, wojewodowie sprawdzają, czy wniosek zawiera wymagane przepisami prawa elementy, czy wydane zostały wymagane opinie zainteresowanych organów, a przed ich wydaniem przeprowadzone zostały konsultacje z mieszkańcami. Jednocześnie wojewodowie analizują argumenty wyrażone przez wnioskodawcę, przesłanki warunkujące zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego i ich skutki. W zdecydowanej większości wojewodowie zajmują określone stanowisko, choć niekiedy pozostawiają opinię także bez własnej oceny. Ustawodawca nie określił w samorządowych ustawach ustrojowych, jaką formę przybiera opinia wojewody. Na podstawie przeprowadzonych badań można dojść do wniosku, że nie doszło do wykształcenia się w ramach praktyki stosowania prawa jednej formy prawnej opinii wojewody w przedmiocie zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jego jednostek.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, a także prawodawca krajowy w samorządowych ustawach ustrojowych w ramach procedury tworzenia, łączenia, podziału albo zniesienia gmin i powiatów oraz dokonania zmiany ich granic istotną rolę przyznał instytucji konsultacji z mieszkańcami, która stanowi element obligatoryjny postępowania w tych sprawach. Konsultacje z mieszkańcami są instytucją prawa publicznego, polegającą na umożliwieniu wypowiedzenia się określonej grupie społecznej na wskazany przez organizatora temat (problem). Instytucja ta posiada swoje umocowanie we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych. Umożliwia poznanie stanowiska społeczności, których określony problem lub sprawa dotyczy. Konsultacje nie mają charakteru wiążącego, są wyrazem opinii wyrażonej przez konsultowanych. Z punktu widzenia zakresu podmiotowego ocena zainteresowanych grup powinna być brana pod uwagę przez organy podejmujące ostateczną decyzję w sprawie.

Ustawodawca nie określił w sposób rozbudowany zakresu podmiotowego konsultacji z mieszkańcami. Ze względu na zastosowane wyrażenia, jedynym kryterium udziału jest zatem posiadanie statusu mieszkańca określonej jednostki. W konsultacjach z mieszkańcami powinna brać udział jak największa liczba zainteresowanych mieszkańców. Przyjmowane w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ograniczenia udziału do mieszkańców posiadających prawo wyborcze i pełną zdolność do czynności prawnych są niedopuszczalne i mogą być podstawą ingerencji organów nadzoru, tym bardziej że im więcej osób weźmie udział w konsultacjach, tym wynik będzie pełniej odzwierciedlał nastroje i trafniej wyrażał wolę mieszkańców. W ramach konsultacji z mieszkańcami mogą wziąć udział również obywatele innych państw UE, którzy zamieszkują na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego.

Konsultacje z mieszkańcami mogą stanowić etap procedury uregulowanej przez prawodawcę, jak również polegać na samodzielnym zajęciu przez mieszkańców swojego stanowiska (oczekiwań). Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy konsultacji z mieszkańcami, ustawodawca wymienił w różnych aktach prawnych rangi ustawowej postępowania, które dla swojej ważności wymagają udziału czynnika społecznego i zastosowania omawianej instytucji. Do takich należy zaliczyć postępowania w sprawach: utworzenia, połączenia, podziału albo zniesienia gmin i powiatów oraz dokonania zmiany ich granic; uzyskania zgody na połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście lub utworzenie powiatu, w którego skład wejdzie dotychczasowe miasto na prawach powiatu; tworzenia, łączenia, znoszenia i podziału jednostek pomocniczych miasta stołecznego Warszawy; uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; zmiany nazwy miejscowości i ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości narodowej w niej zamieszkującej. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że konsultacje z mieszkańcami mogą zostać przeprowadzone w sprawach ważnych dla jednostki samorządu terytorialnego. Prawodawca zastosował formułę pojemną, uniwersalną, umożliwiającą zastosowanie instytucji konsultacji w różnych sprawach, które dla jednej jednostki będą uznane za istotne, dla innej zaś nie będą miały takiego znaczenia.

Ustawodawca upoważnił organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. W wydawanych aktach prawa miejscowego organy stanowiące określają inicjatora przeprowadzania konsultacji, zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także formę i tryb

przeprowadzania konsultacji. Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań, wskazać należy, że inicjatywa przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami została uregulowana w zróżnicowany sposób. W większości uchwał poddanych analizie inicjatywa przysługuje organom jednostki samorządu terytorialnego, określonej grupie mieszkańców (różnej w zależności od wielkości jednostki), a także grupom społecznym lub zawodowym. Co istotne, funkcjonują w obrocie prawnym uchwały zawierające wadliwe rozwiązania, ograniczające możliwość udziału w konsultacjach wbrew woli ustawodawcy, np. wprowadzające dodatkowo cenzus wieku czy wymóg posiadania czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania wskazują, że organy stanowiące w uchwałach określających zakres przedmiotowy konsultacji z mieszkańcami często nie dość, że powtarzają rozwiązania ustawowe, to niejednokrotnie w sposób niedopuszczalny modyfikują rozwiązania ustawy.

Można dostrzec, że w praktyce wykształca się katalog określonych form przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Najczęściej zastosowanie znajdują ankiety (w tym elektroniczne) i zebrania (spotkania) z mieszkańcami. Wraz z rozwojem techniki coraz częściej stosowane są metody komunikacyjne opierające się na dostępie do internetu.

Samorządowe ustawy ustrojowe formułują wymóg poprzedzenia wydania opinii przez organ stanowiący jednostki objętej wnioskiem konsultacjami z mieszkańcami. Ma to na celu umożliwienie mieszkańcom wypowiedzenia się w przedmiocie zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zastosowane rozwiązanie wynika z istoty wspólnoty samorządowej stanowiącej wspólnotę mieszkańców zamieszkujących określone terytorium. Analiza wyników przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami, poprzedzających wydanie przez Radę Ministrów w latach 2011–2023 rozporządzeń, wskazuje, że w ramach zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa instytucja konsultacji znalazła zastosowanie w 431 przypadkach. Niejednokrotnie konsultacje były ograniczane jedynie do obszaru jednostek pomocniczych gmin objętych postępowaniem. Najczęściej wyniki konsultacji były zbieżne ze stanowiskiem wyrażonym przez organ stanowiący jednostki. W ramach analizowanej formy partycypacji społecznej w 291 przypadkach mieszkańcy opowiedzieli się za proponowanymi zmianami, natomiast w 140 przypadkach opowiedzieli się przeciw propozycji. Pomimo że opinie mieszkańców wyrażone w drodze konsultacji nie mają charakteru wiążącego dla Rady Ministrów wydającej rozporządzenie, zgodnie

z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, tam gdzie prawo przewiduje konieczność pozyskania opinii społecznej, jest ona niezbędna. Pominięcie procedury konsultacji w postępowaniu dotyczącym zmiany granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa uniemożliwia zapoznanie się mieszkańców z proponowanymi zmianami, co negatywnie wpływa na budowanie zaufania jednostki do państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność rzeczywistego poddania pod konsultacje proponowanych zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przeprowadzone badania wskazują, że nie zawsze wyniki konsultacji społecznych determinują treść rozporządzenia Rady Ministrów. Naczelny organ administracji rządowej dokonuje zmian granic jednostek samorządu terytorialnego przy sprzeciwie części społeczności lokalnych, choć jednocześnie z aprobatą mieszkańców tej jednostki, do której terytorium innej jednostki (część terytorium) zostaje przyłączone.

Na potrzeby postępowań w sprawach zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału ustawodawca wprowadził nowe określone rozwiązania instytucjonalne. W ustawach o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym uregulował po raz pierwszy instytucję pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatów) lub utworzenia nowej gminy (powiatu). Instytucja pełnomocnika nie znajdzie zastosowania w przypadku jednostek stopnia wojewódzkiego. Rozwiązania ustawowe odnoszące się do instytucji pełnomocnika, o którym mowa, są krytycznie oceniane w piśmiennictwie przede wszystkim z uwagi na brak precyzyjnego przywołania przesłanek jego wyznaczenia w przypadku dokonywania podziału jednostek tego samego stopnia, co wywołuje skutek w postaci utworzenia nowej jednostki. Może to wynikać z konsekwencji podziału jednostki, tj. utworzenia kilku jednostek, a tym samym zaistnienia przesłanki uzasadniającej powołanie pełnomocnika. Niemniej jednak ustawodawca w ramach postanowień art. 4 u.s.g. oraz art. 3 u.s.p. wyodrębnił osobną kategorię podzielonej jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego (powiatowego), a zatem biorąc pod uwagę zasadę zakazu domniemania kompetencji, wniosek *de lege ferenda* wyrażający wprost przesłankę wyznaczenia pełnomocnika do spraw utworzenia jednostki powstałej w wyniku dokonania podziału jednostek należy uznać za uzasadniony.

Zadaniem pełnomocnika do spraw utworzenia gminy lub powiatu albo ich połączenia jest przygotowanie organizacyjne nowej jednostki zasadniczego podziału

terytorialnego państwa do realizacji zadań publicznych. Do pełnomocnika należy opracowanie projektów aktów prawnych wpływających na wysokość dochodów nowej jednostki, ustalenie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, a także utworzenie aparatu pomocniczego w postaci jednostek organizacyjnych gminy (powiatu) i zatrudnionej w nich kadry urzędniczej. Jest to niezbędne w celu efektywnej realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców tworzonych jednostek. Zadania i kompetencje pełnomocnika w okresie pełnionej funkcji ulegają zmianom. Biorąc pod uwagę datę wejścia w życie zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tj. od 1 stycznia nowego roku kalendarzowego, ustawodawca postanowił, że od dnia utworzenia nowych jednostek do dnia wyborów nowych organów jednostki pełnomocnik wykonuje zadania i realizuje kompetencje właściwe organom tej jednostki (odpowiednio gminy, powiatu).

Ustawodawca uregulował skutki prawne dokonania zmian w podziale terytorialnym państwa, w tym w ramach następstwa prawnego podmiotów administracji publicznej, dotyczące aspektów ustrojowych oraz procesowych jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Zamiarem prawodawcy było zapewnienie sprawnego i efektywnego funkcjonowania jednostek realizujących zadania publiczne na rzecz mieszkańców. Zmiany zasadniczego podziału terytorialnego nie mogą wpływać niekorzystnie na ciągłość zaspokajania zbiorowych potrzeb członków wspólnot samorządowych. Co więcej, jedną z przesłanek utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia jednostki samorządu terytorialnego lub zmiany jej granic jest zapewnienie skuteczności realizacji zadań publicznych. Tym samym rozwiązania legislacyjne winny wyjść naprzeciw idei (i zasadzie) decentralizacji władzy publicznej.

Przyjęty podział terytorialny państwa i związane z nim granice jednostek tego podziału oddziałują na skład organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca przyjął w Kodeksie wyborczym i samorządowych ustawach ustrojowych zróżnicowane rozwiązania i instytucje prawne z tym związane. Uregulował podstawy wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz rozwiązania organów jednostek samorządu terytorialnego. Obie instytucje znajdują zastosowanie *ex lege* z dniem dokonania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, a tym samym zmian granic jednostek tego podziału. Wygaszenie mandatu zachodzi w sytuacji, gdy z jednostki samorządu terytorialnego zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w celu włączenia tego obszaru do tworzonej nowej jednostki,

jak również jeżeli z jednostki zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego lub okręg wyborczy dla wyborów danej rady i zostaje on włączony do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w jednostce powiększonej, mandat radnego niespełniającego tych warunków zaś wygasa. Podobnie ustawodawca postanowił o wygaśnięciu mandatu radnego w przypadku zamieszkiwania na obszarze okręgu wyborczego lub jego części włączanego do sąsiedniej jednostki, a wybranego w innym okręgu wyborczym, włączanym także w całości lub w części do tej jednostki. Co jednak istotne, wygaśnięcie mandatu radnego wymaga podjęcia przez organ stanowiący uchwały o charakterze deklaratoryjnym, stwierdzającej ww. fakt. Może to budzić wątpliwości ze względu na możliwość bezczynności organu, zwłaszcza w sytuacji dokonania zmian granic jednostki bez aprobaty zainteresowanej jednostki. W takiej hipotetycznej sytuacji ustawodawca przewidział możliwość zastosowania instrumentu w postaci zarządzenia zastępczego wojewody (organu nadzoru). Biorąc pod uwagę tryb dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa i niewielką rolę organów jednostek samorządu terytorialnego objętych postępowaniem, konieczność podejmowania przez radę uchwały stwierdzającej wygaszenie mandatu można uznać za zbędne. Instytucja wygaszenia mandatu ma zastosowanie również do organu wykonawczego gminy, znajduje zastosowanie w przypadku włączenia jednostki do innej albo w razie połączenia w nową dwóch lub więcej jednostek.

W przypadku gdy wygaszenie mandatu skutkuje zmniejszeniem liczby radnych poniżej 3/5 ustawowego składy rady (sejmiku), jak również jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę, wówczas rady (sejmik) tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane. Z postanowień samorządowych ustaw ustrojowych wynika również, że rozwiązanie organów jednostek samorządu terytorialnego, a w zakresie organu wykonawczego – wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skutkuje wyznaczeniem przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która wykonuje zadania i kompetencje organów jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym ustawodawca w ramach procedury tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia gminy lub gmin oraz powiatu lub powiatów zastosował konstrukcję już uregulowaną w samorządowych ustawach ustrojowych. Niezrozumiałe jest zatem wprowadzenie do porządku prawnego instytucji pełnomocnika do spraw utworzenia nowej gminy lub powiatu albo połączenia takich jednostek, która stanowi instytucję o zbliżonym charakterze i szerszym zakresie zadań. Z punktu

widzenia prawidłowej legislacji i pewności prawa ustawodawca w różnych ustawach (Kodeks wyborczy, samorządowe ustawy ustrojowe), w różny sposób określił okres pełnienia obowiązków przez osobę wyznaczoną do realizacji zadań organów jednostek samorządu terytorialnego. Według u.s.g. osoba wyznaczona do wykonywania zadań i kompetencji rady pełni je do dnia wyborów. W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawodawca postanowił natomiast, że osoba wyznaczona realizuje powierzone jej zadania do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co jest równoznaczne ze złożeniem ślubowania przed organem stanowiącym gminy. W przypadku pozostałych ustaw samorządowych, tj. u.s.p. oraz u.s.w., rozwiązanie organu stanowiącego jest równoznaczne z jednoczesnym rozwiązaniem organu wykonawczego, tj. odpowiednio zarządu powiatu lub zarządu województwa. Wynika to ze sposobu kreacji zarządu na stopniu powiatu i województwa. Ustawodawca postanowił, że osoba wyznaczona do wykonywania zadań i kompetencji organów powiatu lub województwa realizuje zadania do dnia wyboru organów tych jednostek, a zatem do dnia wyboru zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa. Wybory powszechne do rady powiatu oraz sejmiku województwa stanowią tylko pewien etap kreowania organów tych jednostek. Największą jednak wątpliwość budzi treść postanowień k.w., które wskazują, że osoba wyznaczona wykonuje zadania i kompetencje do dnia pierwszej sesji rady (sejmiku). Tym samym przedmiotowe rozwiązania określają zgoła odmienny termin zakończenia realizacji zadań i kompetencji przez osobę wyznaczoną do pełnienia funkcji organów jednostki. Wymaga to, w mojej ocenie, interwencji ustawodawcy w celu zapewnienia spójności ważnych w tym zakresie rozwiązań.

Realizacja zadań przez osobę wykonującą zadania i kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego jest stanem przejściowym. Przepisy k.w. regulują zasady i tryb przeprowadzenia wyborów terminowych lub przedterminowych, które umożliwią ukonstytuowanie się organów nowych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego lub jednostek w nowych granicach. Dzięki temu możliwa będzie kontynuacja realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców. Wykorzystując instytucję następstwa prawnego, ustawodawca wprowadził w u.s.g. oraz u.s.p. rozwiązania określające zasady wstąpienia nowych jednostek w prawa i obowiązki jednostki dotychczasowej, zarówno na gruncie ustrojowym, jak i procesowym. Jednocześnie w celu sprawnej realizacji zadań ustawodawca postanowił, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organy

gminy lub powiatu przed połączeniem stają się aktami prawa miejscowego jednostki powstałej w wyniku połączenia, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy czy powiatu powstałych w wyniku połączenia powiatów, jednak nie dłużej niż przez 3 lata od dnia połączenia. Nie znajdzie to zastosowania w przypadku statutów jednostek samorządu terytorialnego, które wraz z utworzeniem nowej jednostki samorządu terytorialnego staną się bezprzedmiotowe. W wyniku dokonanych zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa zachodzą również zmiany w prawie pracy, dotyczące pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek objętych zmianami. Regulacje w tym zakresie zostały opracowane w u.p.s., ale nie stanowią kompleksu rozwiązań, ponieważ część z nich umiejscowiona jest w Kodeksie pracy oraz przepisach prawa pracy. Zgodnie z postanowieniami u.p.s. stosunki pracy pracowników samorządowych nawiązane na podstawie wyboru ulegają wygaszeniu, podobnie jak pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Prawodawca postanowił również, że dotychczasowi pracownicy urzędów jednostek likwidowanych na skutek połączenia stają się pracownikami jednostek utworzonych. Należy w tym miejscu zauważyć, że prawodawca odwołał się jedynie do sytuacji prawnej polegającej na utworzeniu jednostki samorządu terytorialnego na skutek połączenia jednostek samorządu terytorialnego, pomijając sytuację utworzenia jednostki samorządu na skutek dokonania podziału jednostek dotychczas istniejących. Powyższe wymaga interwencji ustawodawcy, czyniąc zastosowane rozwiązania komplementarnymi. Szczególne rozwiązania prawne ustawodawca zastosował w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na stanowiskach sekretarzy i skarbników, którym w terminie 7 dni od dnia stanowiącego podstawę wygaśnięcia stosunku pracy (tj. wejścia w życie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym) mogą zostać zaproponowane nowe warunki pracy w nowej jednostce.

W ramach wniosków *de lege ferenda* za zasadne należy uznać utworzenie obligatoryjnej filii urzędu gminy lub starostwa powiatowego w likwidowanej jednostce, która umożliwi adaptację mieszkańców do zmian na obszarze objętym zmianami. Jednostki o większym zaludnieniu posiadają i generują większe dochody, co umożliwia większą absorbcję środków zagranicznych, a to z kolei przyczynia się do większej efektywności realizacji usług publicznych. Ustawodawca przyjął rozwiązania prawne

mające stanowić zachętę do podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego inicjatyw w zakresie łączenia się w większe, silniejsze jednostki. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca zaproponował dla gmin oraz powiatów powstałych w wyniku połączenia dwóch lub więcej jednostek, w drodze zgodnych uchwał, tj. z inicjatywy samych jednostek, zwiększenie udziału we wpływach z podatku dochodowego osób fizycznych o 5%. W praktyce zaproponowane rozwiązania znalazły zastosowanie jedynie w przypadku połączenia powiatu zielonogórskiego z miastem Zieloną Górą, wobec czego przyjąć należy, że legislacyjne zachęty nie skłaniają jednostek samorządu do podejmowania konsensualnych decyzji w zakresie inicjowania łączenia się jednostek. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być brak dialogu organów biorących udział w procedurze zmiany granic (zarówno po stronie samorządowej, jak i rządowej), jak również brak uwzględnienia woli organów stanowiących jednostek i mieszkańców biorących udział w konsultacjach w rozstrzygnięciach podejmowanych w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenia jej granic.

Podział pomocniczy, uznawany w piśmiennictwie za stanowiący wyraz decentralizacji władzy publicznej, identyfikowany jest w samorządzie terytorialnym na stopniu gminy. Jedynie gmina może fakultatywnie tworzyć jednostki pomocnicze. Zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Dokonana analiza statutów gmin przeprowadzona pod kątem określenia powyższych zasad prowadzi do wniosku, że w zbadanych statutach gmin określone zostały przesłanki tworzenia jednostek pomocniczych, wymogi formalne stawiane inicjatywie ich tworzenia oraz nazwy (rodzaje) jednostek pomocniczych, które mogą być tworzone w danej gminie. Pomimo braku jednolitego stanowiska przedstawicieli doktryny w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, ustawodawca przesądził o treści statutu gminy, przewidując, że określa on zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczych. Tym samym pomimo fakultatywnego tworzenia jednostek podziału pomocniczego ze względu na treść wzorca ustawowego regulowanie zasad ich tworzenia uważam za konieczne. W statuach gmin uregulowano także zasady łączenia, znoszenia oraz dzielenia jednostek pomocniczych, przyjmując w większości rozwiązania analogiczne do przyjętych zasad ich tworzenia. Biorąc pod uwagę procedurę tworzenia jednostek pomocniczych gminy, ustawodawca szczególną funkcję przyznał mieszkańcom, wyznaczając im istotną rolę w konsultacjach

przeprowadzanych przed utworzeniem jednostki pomocniczej oraz przed ustaleniem treści statutów takich jednostek. Analiza rozwiązań prawnych, stanowiska judykatury i dorobku doktryny prowadzi do wniosku, że regulacje ustawowe odnoszące się do jednostek pomocniczych gminy pozostawiają szeroki zakres swobody interpretacji oraz stosowania prawa. Gwarantuje to elastyczność regulacji, co umożliwia dostosowanie prawa miejscowego do warunków lokalnych. Biorąc pod uwagę cel decentralizacji władzy publicznej, a także cel funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gminy, istotnym jest zapewnienie udziału mieszkańców także w kształtowaniu jednostek podziału pomocniczego. Ma to na celu zapewnienie skuteczności realizacji zadań publicznych tych jednostek, a także sprawności i legitymacji działania ich organów.

Więź łącząca wspólnotę mieszkańców oraz terytorium, które oni zamieszkują, stanowią immanentne cechy samorządu terytorialnego. Będące przedmiotem analizy uwarunkowania prawne dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonywania zmian ich granic dotyczą ingerencji w jedną z podstawowych składowych samorządu terytorialnego – terytorium. Terytorium, na którym mieszkańcy zamieszkują i z którym się identyfikują, a w ramach partycypacji społecznej uczestniczą w podejmowaniu decyzji jego dotyczących. Zadaniem ustawodawcy powinno być zatem zapewnienie skutecznej ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją we wspólnotę samorządową, którą mieszkańcy tworzą. Przeprowadzone badania uzasadniają wniosek, że obowiązujące rozwiązania prawne nie gwarantują rzeczywistej ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest terytorium wspólnoty samorządowej. Co więcej, uwarunkowania prawne dotyczące zmian podziału terytorialnego państwa i jednostek tego podziału można uznać za system, którego charakterystyczną cechą jest konfliktogenność interesów[1196]. Wadą tego systemu jest także powierzenie rozstrzygnięcia ewentualnego konfliktu i przyznanie uprawnienia do podjęcia decyzji o bycie jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego i powiatowego oraz ustalenia jej granic naczelnemu organowi administracji rządowej, którego skład, a następnie podejmowane rozstrzygnięcia uwarunkowane są polityką (i *de facto* często są uzależnione od bieżącej polityki).

[1196] Zwraca na to uwagę m.in. J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, z. 4, s. 106.

Wykaz cytowanej literatury przedmiotu

Abramowicz B., *Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 6.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 29 czerwca 1993 r., sygn. SA/Wr 935/93*, OSP 1995, nr 10.

Augustyniak M., Bielecki L., Ruczkowski P., *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.

Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w jednostkach pomocniczych – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.

Augustyniak M., *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2008, nr 3.

Bałaban A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021.

Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe: konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny*, prawa człowieka, Kraków 2003.

Bałaban A., *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.

Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu"*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, z. 4.

Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne porównawcze współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Banat M., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2.

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Mączyński M., Płażek S., *Jednostki pomocnicze gminy: omówienie przepisów z uwzględnieniem ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Kraków 2002.

Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny, Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.

Baran K. (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021.

Barankiewicz T., *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, w: H. Izdebski, A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników, Teoria i praktyka*, Warszawa 2022.

Baranowska-Zając W., *Pozycja, zasady i tryb powoływania oraz zadania pełnomocnika do spraw tworzenia nowej gminy lub łączenia gmin oraz pełnomocnika do spraw tworzenia nowego powiatu lub łączenia powiatów*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2018, nr 9.

Bartoszewicz M., *Jak zmienić mapę administracyjną?*, „Wspólnota" 2000, nr 50.

Behr J., *Rozporządzenia*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.

Bełz Z., *Jaki powiat? Jaki region?*, „Wspólnota" 1992, nr 10.

Berek M., *Ustawowe i ustrojowe gwarancje partycypacji obywatelskiej w procesie erygowania gminy*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego – rzeczywistość a oczekiwania*, Warszawa 2022.

Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990.

Biłgorajski A., *Źródła prawa*, w: R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.

Blicharz J., *Administracja publiczna a społeczeństwo* obywatelski, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.

Blicharz J., *Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego*, w: J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Blicharz J., *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, nr 331.

Blicharz J., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017.

Blicharz J., Zacharko L., *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2018, nr XVI.

Blicharz J., Zacharko L., *Przyszłość samorządu terytorialnego w dobie globalizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2021, nr 125.

Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.

Boć J., *Terytorialna struktura administracji*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

Bondyra K., *Wieś a miasto – zróżnicowane wzory samoorganizacji społecznej w opinii wielkopolskich włodarz samorządowych*, w: T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007.

Borówka K., *Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018.
Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.
Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 5.
Brezdeń P., *Wyodrębnianie regionu w Polsce w aspekcie reformy terytorialnej kraju*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2.
Brodacki D., *Działania ustawodawcy polskiego na rzecz zwiększania zaangażowania obywateli w wykonywanie zadań publicznych i krzewienia idei samorządności na szczeblu gminy. Ciągle dojrzewająca demokracja czy konieczna potrzeba umocnienia i redefinicji prawnej pozycji podmiotów obywatelskich?*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 9.
Buczkowski P., *Program pilotażowy: dokończenie reformy gminnej czy pierwszy etap wprowadzania powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.
Budner W., Kaczmarek T., Matykowski R., *Podstawowe kryteria tworzenia powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.
Bujny J., Kudra A., *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd terytorialny" 2015, nr 7–8.
Bul R., Piątek W., *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8.
Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
Chlipała M., *Następstwo w prawie administracyjnym ustrojowym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 10.
Chlipała M., *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu lokalnego. Wybrane zagadnienia*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2005, nr 2.
Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2013.
Chmielnicki P., *„Istotna część zadań publicznych" i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny, Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
Chmielnicki P., *Likwidacja jednostki pomocniczej*, cz. 1, „Wspólnota" 2004, nr 5.
Chojnicki Z., Czyż T., *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 2.
Chróścielewski W., *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987.
Chróścielewski W., *Z problematyki podziałów terytorialnych specjalnych*, „Państwo i Prawo" 1977, z. 8–9.
Chruściak R., *Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. 2*, Warszawa 1997.
Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
Czaplicki K., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
Czarnecki P., *Pracownik i pracodawca samorządowy*, w: P. Czarnecki, A. Reda-Czarnecka, B. Surdykowska (red.), *Zatrudnienie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020, LEX (el.).

Czechowski P., Jaroszyński A., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego: przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997.

Człowiekowska J., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Czudec A., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej przez samorządy gmin a problem spójności wewnątrzregionalnej*, „Finanse Komunalne" 2018, nr 6.

Dahl R.A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007.

Darowska K., *Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Czaplicki K.W., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1978.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.

Dębowska-Romanowska T., *Zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01*, LEX nr 76820.

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, w: D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1: Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

Dobkowski J., *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe" 2002, nr 1.

Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2001, nr 1.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: raport specjalny*, Warszawa 2016.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, w: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.

Domański R., *Odpowiedź na ankietę*, w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja. Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część I*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju", Warszawa 1984, z. 126.

Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1965.

Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, t. VI, Warszawa 1964.
Drembkowski P. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019.
Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. 3, Warszawa 2003.
Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. 4, Warszawa 2003.
Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 3.
Durka W., *Pojęcie konsultacji społecznych*, w: Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011.
Dutkiewicz G., *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II Wojnie Światowej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych" 2010, rocznik II.
Ekiert M., Jaźwiecka B., Rączka E., *Podział administracyjny PRL*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1977, nr 6.
Elżanowski M., *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1979, z. 1.
Elżanowski M., *Przesłanki reformy podziału terytorialnego*, Warszawa 1982.
Feja-Paszkiewicz A., *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 10.
Feja-Paszkiewicz A., *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy*, w: B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*, Warszawa 2016.
Feja-Paszkiewicz A., *Referendum lokalne w sprawie zmiany granic gminy – uwagi na tle poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 15 marca 2019 roku*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak, *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku. T. 3*, Toruń 2021.
Feja-Paszkiewicz A., *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2010, nr LXXXIII.
Feja-Paszkiewicz A., *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2008, z. 4.
Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Zakamycze 2003.
Frieske K.W., *Polowanie na jednorożca: demokratyczna administracja publiczna?*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2.
Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
Gajewski S., Nawacka K.M., *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008.
Gajewski S., *Prawne zachęty do łączenia gmin i powiatów na tle doświadczeń europejskich*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 3.
Gajewski S., *Struktura terytorialna metropolii stołecznej na przykładzie m.st. Warszawy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 4.
Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
Gawłowski R., *Partycypacja społeczna – między tradycją a nowymi możliwościami*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Opinie i analizy" 2018, nr 33.

Gawłowski R., Popławski M., *Regionalne budżety obywatelskie – powielenie, inspiracja czy nowa konstrukcja?*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 1–2.
Gawroński H., *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie" 2010, nr 1.
Gebert S., *Władze i administracja terenowa po reformie*, Warszawa 1978.
Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.
Grobicka-Madej K., Mażewski L., Pawlik K., Sobolewska A., *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 2015.
Grodziski S., *De republica ordinanda. Uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo" 1998, z. 8.
Gross A., *Rola konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 9.
Gross A., *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 11.
Gross A., *Zasady konsultacji społecznych w prawie administracyjnym*, w: Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
Gubała M., *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa krytyczna do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2019 r. (U 1/19)*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 1–2.
Gulińska E., *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et LEX" 2018, nr 3.
Gulińska E., Składanek B., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2017, nr 1.
Gustafsson A., *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992.
Habuda A., Habuda L., *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2014, nr 16.
Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6: Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
Heffner K., *Podział terytorialny regionu opolskiego na powiaty w ujęciu historycznym*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 10.
Herbst K., *Reforma samorządowa a struktura społeczno-terytorialna Warszawy*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 12.
Hołub-Śniadach O., *Obywatel Unii Europejskiej w europejskiej przestrzeni publicznej*, w: G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
Hryniewicz J.T., *Powiaty i regiony w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 7–8.
Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 12.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

Izdebski H., *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 7–8.
Jackiewicz A., *Konstytucyjny system źródeł prawa*, w: S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
Jaworska-Dębska B., *Podział terytorialny*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
Jełowicki M., *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990.
Kaczmarek T., *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 1.
Kaczmarek T., *Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście" 2016, nr 1.
Kaczmarek T., *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.
Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
Kalisiak-Mędelska M., *Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego*, w: R. Brol, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2012.
Kallas M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: rys historyczny i omówienie*, Warszawa 2001.
Kallas M., *Kształtowanie się administracji publicznej w Polsce*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
Kamiński R., *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej: odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014.
Karłowicz J., Kryński A., Niedźwiedzki W., *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1900.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
Kawala J., *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 9.
Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.
Kędzia Z., Łętowski J., *Społeczno-ekonomiczne prawa obywateli i administracja państwowa*, w: J. Łętowski (red.), *Prawa obywatelskie i administracja państwowa: Polska – Austria*, Wrocław 1983.
Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 9.
Kieres L., *Nowa organizacja administracji państwowej na szczeblu województwa*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 11.
Kijowski D., Miruć A., Suławko-Karetko A. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1: Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
Kijowski D., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2.
Kinowska Z., Radiukiewicz A., *Dwa obrazy aktywności obywatelskiej – perspektywa władz samorządowych i perspektywa mieszkańców*, w: J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*, Warszawa 2006.
Kisiel W., *Referendum a konsultacje*, „Wspólnota" 2002, nr 9.

Knosala E., *Proces decyzyjny*, w: E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000.

Kołodziejski J., Stasiak A., *Koncepcja podziału dwustopniowego – wariant podstawowy*, w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja. Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część II*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1986, z. 128.

Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.

Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 12.

Korczak J., *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Korczak J., *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, z. 4.

Kosowski J., *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 10.

Kościołek J., *Dzielnice i dzielnicowe rady narodowe w mieście stołecznym Warszawie, Krakowie i Łodzi*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1985, nr 20.

Kościuk D.J., Kulikowska-Kulesza J.E., Zawadzka-Pąk U.K., Lotko E., *Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania realizacji lokalnych zadań publicznych – analiza administracyjno-finansowa miast wojewódzkich*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Kowalik J., *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sektio K. Politologia" 2010, vol. XVII.

Kozłowski K., *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 1–2.

Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2011, nr 1.

Kryński A., Niedźwiedzki W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. IV, Warszawa 1908.

Kuc I., *Subsydiarność jako podstawa realizacji zadań publicznych w ramach partycypacji społeczeństwa w samorządzie terytorialnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Kucharski W., *Konsultacje społeczne – forma współpracy organizacji pozarządowych z samorządem województwa na przykładzie Małopolski*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 11.

Kudra-Ostrowska A., *Model przeprowadzania zmian granic gmin – problemy teraźniejszości*, „Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Analiza Celowa" 2021, nr 5.

Kukliński A., *Koncepcje polskiej przestrzeni w latach osiemdziesiątych*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1982, nr 118.

Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty" 1990–2007*, Warszawa 2008.

Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 7–8.

Kulesza M., *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7–8.

Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Iuridica" 2000, nr XXXVIII.
Kulesza M., *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 7–8.
Kumela-Romańska M., *Administracyjnoprawny status cudzoziemca – członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 6.
Kwaśniewski J., *Kształtowanie się modelu samorządu terytorialnego w Polsce po przełomie roku 1989*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea" 2014, nr 4.
Kwaśniewski K., *Regionalizm*, Poznań 1986.
Lang J., *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009
Lang J., *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, „Informacja" 1994, nr 181.
Langrod G., *La consultation dans l'administration contemporaine*, Paris 1972.
Lasiński-Sulecki K., Wantoch-Rekowski J., *Konsekwencje opóźnień w uchwalaniu oraz publikacji przepisów dotyczących stawek podatków lokalnych*, „Przegląd Podatkowy" 2009, nr 12.
Legutko M., *Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu ze środków UE*, „Zeszyt Naukowy WSZiB w Krakowie" 2017, nr 46.
Legutko R., *Problemy demokratycznej partycypacji*, w: J. Miklaszewska (red.), *Polityka i świat wartości. Uczestnictwo obywateli w życiu społeczno-politycznym*, Kraków 1998.
Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1984, z. 4.
Leoński Z., *Kształtowanie się podziału administracyjnego w okresie trzydziestolecia Polski Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1977, z. 12.
Leoński Z., *Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Poznań 1976.
Leoński Z., *Podział terytorialny*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977.
Leoński Z., *Refleksje nad reformą administracji lokalnej*, w: J. Szreniawski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, *Reformy administracji publicznej. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Administracyjnego*, Przemyśl–Krasiczyn, Przemyśl 1997.
Leoński Z., *Reforma powiatowa – zagadnienia prawnoustrojowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.
Leoński Z., *Rola czynników ekonomicznych w podziałach terytorialnych*, „Organizacja – Metody – Technika" 1973, nr 10.
Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985.
Leśniak-Niedbalec N., *Problemy prawa wyborczego przy zmianach granic gmin*, w: B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
Lijewski T., *Podział administracyjny a podziały specjalne*, w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja. Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część II*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1986, z. 128.
Lipowicz I., *Rozważenie granic decentralizacji*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

Lisowski P., *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe dotyczące organizacji prawnej administracji w ujęciu statystycznym (instytucjonalnym)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.

Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny w Polsce po II wojnie światowej oraz po roku 1989* w: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.

Łaszczyca G., Matan A., *Następstwo w prawie administracyjnym*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Łaszczyca G., *Sołectwo*, „Sejmik Samorządowy" 1985, nr 12.

Łosiakowski Z., *Podziały specjalne dla celów specjalnych*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1977, nr 19.

Łukaszewicz Ł., *Funkcje administracyjnych podziałów terytorialnych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1978, z. 2.

Łysoń P., *Projekt kształtu terytorialnego 13 dużych województw – regionów*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 1–2.

Majchrowski J.M., *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Gorzów Wielkopolski 1999.

Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, w: Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017.

Malec D., *Administracja w Polsce w latach 1944–1990*, w: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.

Małecka-Łyszczek M., *Pojęcie współdziałania ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, w: J. Zimmermann, P. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.

Marchaj R., *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 11.

Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.

Marchaj R., *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 7–8.

Matczak P., Figiel A., *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z 4.

Matyjaszczyk B., *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Fundacja im. S. Batorego „Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia", https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/Jednostki_pomocnicze_gminy.pdf (30.12.2019).

Mazurkiewicz A., *Kryteria wyboru ośrodków miejskich na siedziby władz wojewódzkich na przykładzie Rzeszowa jako stolicy województwa podkarpackiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2009, z. 53.

Mażewski L., Adamowicz P., *Założenia regionalizacji Polski*, „Wspólnota" 1991, nr 24.

Mażewski L., *Przyszłość województwa*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 11.

Mączyński M., *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1.
Melis G., Meniconi A., *Autonomie und Selbstverwaltung als gemeineuropäisches Konzept*, w: W. Kahl, *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, t. V, 2014.
Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
Miemiec M., *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1990, nr 26.
Mijal P., *Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2.
Misiejko A., *Wyodrębnienie nowej miejscowości – aspekty administracyjnoprawne*, w: M. Szewczyk (red.), *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, Poznań 2017.
Młynarkiewicz Ł., *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
Moll T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
Mordwiłko J., *Referendum gminne w świetle prawa i praktyki*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny: zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.
Niewiadomski Z., *Organizacja samorządu terytorialnego*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996.
Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008
Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
Nowińska M., *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
Ochendowski E., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2013.
Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
Ofiarska M., *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 5.
Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 1–2.

Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002.
Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne i wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego* w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego, t. 2: Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
Olszewski H., *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, w: A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa: materiały sympozjum, Warszawa 28–29.IV.1971 r.*, Wrocław 1973.
Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* Kraków 2004.
Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowana rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.
Ozimek M., *Zmiany w podziale terytorialnym państwa w ujęciu Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 3.
Pająk J.Z., *Dzieje podziałów administracyjnych o granice regionu świętokrzyskiego*, w: J. Wijaczek (red.), *Region świętokrzyski. Mit czy rzeczywistość*, Kielce 2001.
Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
Pańko W., *Odpowiedź na ankietę*, w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja. Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część I*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju", Warszawa 1984, z. 126.
Parysek J.J., *Kryteria administracyjnego podziału kraju z punktu widzenia struktury regionalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.
Parysek J.J., *Ogólny model przyszłej struktury regionalnej kraju i procedury regionalizacyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 1–2.
Patyra S., *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne*, w: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017.
Pest P., *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, Warszawa 2016.
Piechota G., *Jednostki pomocnicze w strukturach zarządzania polską gminą (analiza funkcjonowania jednostek pomocniczych w śląskich miastach na prawach powiatu)*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3.
Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 5.
Piekara A., *Organizacja podziału terytorialnego kraju w aspekcie prawno-samorządowym*, w: T. Mołdawa (red.), *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
Pius XI, *O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa ewangelii. W 40 rocznicę encykliki Rerum Novaru. Quadragesimo anno, 15 maja 1931 r.*, w: *Chrześcijański ustrój społeczny: Leon XIII: Rerum novarum, Pius XI: Quadragesimo anno*, „Myśli Katolickie" 1948, nr 3.
Podgórska-Rykała J., *Mieszkańcy wobec powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – analiza wyników obligatoryjnych konsultacji społecznych*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 12.

Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, w: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.

Potycz D., *Refleksje nad podziałem administracyjnym Polski. Wybrane zagadnienia*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak, *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 3, Toruń 2021.

Przybyła M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011.

Przybysz P., *Publiczne prawa podmiotowe*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Przywora B., *Negocjacje społeczne jako dobrowolna forma partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu władzy publicznej na przykładzie procesu aktualizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.

Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.

Rabska T., *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 2.

Rabska T., *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.

Radziewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 1–2.

Radziszewski M., *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 1–2.

Rakowska-Trela A., Składowski A., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian*, Warszawa 2018.

Rakowska-Trela A., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2018.

Rączka E., *Korekta sieci gmin – podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1976, nr 18.

Rączka E., *Przemiany w podziale administracyjnym w 60-leciu*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1978, nr 15.

Reykowski J., *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, Warszawa 2007.

Romaniuk P., *Istota partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym elementem zarządzania i budowy zaufania do instytucji publicznych*, w: M Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Ronowicz J., *Utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego oraz wójta*, w: B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.

Rotkiewicz M., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021.

Ruczkowski P., *Status prawny jednostek pomocniczych*, Kielce 2009.

Rulka M., *Konsultacje społeczne w sprawie budżetu obywatelskiego. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.05.2015 r. (II GSK 942/14)*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 4.

Rulka M., *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. (II OSK 2473/13) (glosa krytyczna)*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2.

Rulka M., *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2014 r. (II OSK 2988/13) (glosa krytyczna)*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 10.

Ruśkowski E., Salachna J., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
Rycak M., Rycak A., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016.
Rytel-Warzocha A., *Prawna regulacja konsultacji społecznych w Polsce i tryb ich przeprowadzania*, LEX (el.).
Rytel-Warzocha A., *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze" 2011, t. 12.
Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz, t. I. Art. 1–86*, Warszawa 2016.
Sidor M., *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, w: S. Michałowski, A. Popławska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.
Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.
Sługocki J., *Prawo administracyjne: zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012.
Służewski J., *Podział administracyjny państwa – podstawą terytorialną organizacji i funkcjonowania rad narodowych i terenowych organów administracji*, w: J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977.
Sobczak J., *Procedura zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego*, w: M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej: doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
Sobol E., *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2005.
Sobol E., *Podręczny słownik języka polskiego*, Warszawa 1996.
Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K., *Aspekty prawne zmiany granic gmin*, „Barometr Regionalny" 2012, nr 4.
Springer B., *Konsultacje społeczne jako forma demokratycznej partycypacji mieszkańców w zarządzaniu wspólnotą lokalną*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2016, nr 21.
Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
Stahl M., Jaworska-Dębska B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego: dla każdego. Cz. 1. Ustrój*, Warszawa 2010.
Staniszewska L., *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022.
Stankiewicz P., Stasik A., Suchomska J., *Od informowania do współdecydowania i z powrotem. Prototypowanie technologicznej demokracji*, „Studia Socjologiczne" 2015, nr 3.
Stankiewicz R., *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
Stankiewicz R., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1977.
Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
Stasiak A. (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja, Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część I*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1984, z. 126.

Stasiak A. (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja, Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część II*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1986, z. 128.

Stec M., *Kształtowanie się podziału terytorialnego na województwa w ramach reformy ustroju terytorialnego Polski z 1998 r.*, w: M. Szewczyk, M. Jędrzejczak (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022.

Stec M., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego, t. 2: Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.

Stratori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.

Suliborski A., *Metodyczne podstawy administracyjno-terytorialnej reorganizacji państwa w warunkach demokratycznych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica" 1999, nr 1.

Surażska W., Bucek J., Malikowa L., Danek P., *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10.

Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2.

Swianiewicz P., *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 12.

Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Łukomska J., Kurniewicz A., *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016.

Swianiewicz P., Łukomska J., *Wpływ podziałów gmin i powiatów w Polsce na koszty ich funkcjonowania*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2017, nr 1.

Swianiewicz P., *Niezwykłe rozszerzenie granic miasta. Przypadek Zielonej Góry w kontekście zjawiska jazdy na gapę*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2019, nr 4.

Swianiewicz P., *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.

Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 4.

Swianiewicz P., *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 6.

Swianiewicz P., *Środki unijne w samorządach – kto korzysta najwięcej?*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 5.

Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 1–2.

Szczepaniak R., *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7–8.

Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2.

Sześciło D., *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne" 2012, nr 12.

Szewc A., Jyż G., Pławecki Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
Szewczyk H., *Zmiana i ustanie stosunku pracy z wyboru*, w: Z. Góral (red.), *System prawa pracy, t. IV: Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, Warszawa 2017.
Szlachetko J., Gajewski R., *Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków*, „Metropolitan" 2016, nr 3.
Szlachetko J., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 10.
Szlachetko J.H., Borówka K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017.
Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016.
Szlachetko J.H., *Uwagi na temat współpracy podmiotów spoza systemu administracji publicznej przy stanowieniu aktów planistycznych przez organy administracji zdecentralizowanej*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
Szmyt A., *Rozporządzenie – akt wykonawczy do ustawy*, w: A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego: 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
Szpor G., *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1979.
Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1979.
Śliwa-Wajda M., *Źródła prawa administracyjnego*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
Tarno J.P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
Tarno J.P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, w: K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
Tomaszyk M., *Kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej – uwagi na marginesie dotychczasowej współpracy i propozycji przyłączania ościennych gmin do miasta Poznania*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2016, nr 1.
Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
Ura E., *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa – miasta na prawach powiatu)*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
Van Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2018, nr 3.
Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1983.
Wasilewski D., *Gmina*, w: D. Wasilewski (red.), *A co z Polską? Powiaty. Regiony*, Wrocław 1998.
Wenclik M., *Konsultacje społeczne w gminach województwa podlaskiego na podstawie analizy regulacji statutowych i uchwał w sprawie zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 4.
Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.

Wierzbica A., *Ustrój i organizacja jednostek pomocniczych gminy*, w: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze gminy: omówienie przepisów z uwzględnieniem ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Kraków 2002.
Wierzbica A., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022.
Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny* w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
Wilczyńska A., *Podział terytorialny państwa*, w: M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, Część 1. Ustrój*, Warszawa 2010.
Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
Witkowski Z., Bień-Kacała A. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
Witkowski Z., *Zasada pomocniczości*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015
Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
Wróbel A., Lijewski T., Ura E., *Wnioski w sprawie przyszłego podziału administracyjnego Polski*, w: A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja, Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski. Część II*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" 1986, z. 128.
Wujczyk M., *Status pracowników samorządowych w razie utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego – rozważania na tle art. 43a–43c ustawy o pracownikach samorządowych*, „Samorząd terytorialny" 2014, nr 7–8.
Wyleżałek J., *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, „Państwo i Prawo" 1982, z. 1–2.
Wyporska J., *Jednostki pomocnicze samorządu gminnego*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
Wysocka E., *Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnego podziałów specjalnych i kierunków ich ujednolicenia*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 4.
Wysocka E., *Transformacja systemu terytorialnego państwa – przestrzenny wymiar przeobrażeń ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4.
Wytrążek W., *Decentralizacja administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2004, z. 3.
Zachariasz I., *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitan governance*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 11.
Zacharko L., *Globalizacja a europeizacja administracji publicznej*, w: J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019.
Zacharko L., *Rada Ministrów*, w: L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013.

Zacharko L., *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie" 2012, z. 1.
Zając W., *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999.
Zajda K., *Konsultacje społeczne a proces wdrażania innowacji społecznej*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 7–8.
Zawadzka B., *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 11.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
Znamierowski Z., *Jaki powiat? Jaki region?*, „Wspólnota" 1992, nr 10.
Żywicka A., *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce*, w: Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym: teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Wykaz cytowanych aktów prawnych

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej instancji (Dz.U. nr 2, poz. 8 ze zm.).

Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego (Dz.U. nr 27, poz. 168).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 144).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. z 2021 r., poz. 1945).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1948).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska i Klimatu (Dz.U. z 2021 r., poz. 1949).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. poz. 1950).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. poz. 1951).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1994 r. w sprawie utworzenia i znoszenia gmin, ustalenia ich granic, nazw i siedzib władz w niektórych województwach oraz nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. nr 132, poz. 671).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 157, poz. 1031).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1997 r. w sprawie utworzenia gminy, ustalenia granic, nazw i siedzib władz niektórych gmin oraz zmiany granic niektórych miast w województwach: białostockim, bydgoskim, ciechanowskim, elbląskim, gdańskim,

jeleniogórskim, katowickim, kieleckim, konińskim, krośnieńskim, leszczyńskim, lubelskim, nowosądeckim, opolskim, pilskim, poznańskim, przemyskim, rzeszowskim, siedleckim, suwalskim, tarnobrzeskim i zamojskim (Dz.U. nr 116, poz. 742).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statusu miasta (Dz.U. nr 100, poz. 500).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib niektórych gmin w województwach: warszawskim, białostockim, bielskim, częstochowskim, katowickim, kieleckim, leszczyńskim, lubelskim, łomżyńskim, nowosądeckim, olsztyńskim, opolskim, ostrołęckim, pilskim, piotrkowskim, poznańskim, skierniewickim, suwalskim, szczecińskim, tarnobrzeskim, toruńskim, włocławskim, zamojskim i zielonogórskim oraz nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. nr 115, poz. 497).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie utworzenia gmin, przejęcia zadań i kompetencji oraz nadania statusu miasta w województwach katowickim i siedleckim (Dz.U. nr 109, poz. 705).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie utworzenia, ustalenia i zmiany granic oraz nazw i siedzib władz gmin w niektórych województwach, a także nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. nr 155, poz. 761).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz.U. nr 93, poz. 821).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1456).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1597).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 141, poz. 1185 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatów chełmskiego i krasnostawskiego oraz zmiany siedziby władz powiatu warszawskiego zachodniego (Dz.U. nr 141, poz. 1187).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. nr 158, poz. 937).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1416).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 r. w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib (Dz.U. nr 87, poz. 397).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1472).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy (Dz.U. z 1991 r., nr 3, poz. 12).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 2312).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 120, poz. 1000).
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 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1083).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1023).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału Ziem Odzyskanych (Dz.U. nr 28, poz. 177).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 869).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. poz. 1395).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 873).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 1332).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 631).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 1951 r. w sprawie utworzenia powiatów miejskich z obszarów niektórych miast (Dz.U. nr 20, poz. 161).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz.U. poz. 1527).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa (Dz.U. nr 146, poz. 985).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw

gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r., poz. 310).
Uchwała LI/478/18 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 20 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bełchatowa (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4665).
Uchwała mr VI/55/19 Rady Miejskiej Rogoźno z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Rogoźno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2094).
Uchwała nr 0150/II/10/02 Rady Miasta Tychy z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie Statutu Miasta Tychy (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r., poz. 754).
Uchwała nr 100/X/2015 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych Gminy Nowy Dwór Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3488).
Uchwała nr 106/3/XXVII/01 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 30 sierpnia 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłowa (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r., poz. 2163).
Uchwała nr 127/XV/2012 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Dwór Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1509).
Uchwała nr 165/06 Rady Gminy Mały Płock z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mały Płock (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego nr 238, poz. 2329).
Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r., poz. 348).
Uchwała nr 207/XXXIV/2017 Rady Miasta Piechowice z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miejskiej Piechowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r., poz. 2163).
Uchwała nr 221/XXXV/2017 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Podkowa Leśna (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 4450).
Uchwała nr 235/XLII/2021 Rady Gminy w Staroźrębach z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Staroźreby (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2764).
Uchwała nr 237/XXVI/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Jarosław (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1035).
Uchwała nr 238/XXVI/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Jarosław (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1036).
Uchwała nr 239/XXVI/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Jarosław (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1037).
Uchwała nr 300/13 Rady Gminy Celestów z dnia 29 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Celestynów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8997).
Uchwała nr 37/VII/2019 Rady Gminy Mniów z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Mniów (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 986).
Uchwała nr 380/XLV/2014 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Czerwonak (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2016 r., poz. 2008).

Uchwała nr 39/2011 Rady Miejskiej w Nowym Stawie z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Staw (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 70, poz. 1499).
Uchwała nr 464/XLVII/18 Rady Miasta Milanówka z dnia 10 września 2018 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji społecznych z Mieszkańcami Miasta Milanówka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 9385).
Uchwała nr 508/13 Rady Miasta Torunia z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 4574).
Uchwała nr 527/XXXI/2021 Rady Miasta Płocka z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia Statutów Osiedli Miasta Płocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5083).
Uchwała nr 64/03 Rady Miejskiej w Zgorzelcu z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Zgorzelec (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r., poz. 5603).
Uchwała nr 83/XI/20 Rady Gminy Boguty-Pianki z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Boguty-Pianki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2269).
Uchwała nr 848/L/2014 Rady Miasta Płocka z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Płocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8361).
Uchwała nr 85/XI/2019 Rady Gminy w Łososinie Dolnej z dnia 30 września 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Łososina Dolna (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6990).
Uchwała nr II/12/2018 Rady Gminy Radowo Małe z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Radowo Małe (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 706).
Uchwała nr II/13/10 Rady Gminy Pilchowice z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Pilchowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego nr 30, poz. 563).
Uchwała nr II/6/2010 Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie: Statutu Gminy i Miasta Raszków (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r., nr 21, poz. 492).
Uchwała nr III/12/10 Rady Gminy Moszczenica z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic gminy Moszczenica i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2011 r., nr 197, poz. 1593).
Uchwała nr IV/22/1 Rady Gminy Bukowsko z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bukowsko (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2019 r., poz. 342).
Uchwała nr IV/22/2019 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jedwabne (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1045).
Uchwała nr IV/23/2019 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jeżów Sudecki (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 646).
Uchwała nr IV/25/2015 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w gminie Trzydnik Duży (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 917).

Uchwała nr IV/26/2019 Rady Miejskiej w Płotach z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Płoty (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1387).
Uchwała nr IV/29/15 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobra (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1540).
Uchwała nr IV/35/2019 Rady Gminy Krzęcin z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Krzęcin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2639).
Uchwała nr IV-41/2019 Rady Gminy Dobroszyce z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobroszyce (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r., poz. 599).
Uchwała nr IX.49.2019 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Chocianów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2287).
Uchwała nr IX/109/2015 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Łódzkiego Wschodniego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 3062).
Uchwała nr IX/110/19 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 26 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kwidzyna (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4605).
Uchwała nr IX/119/15 Rady Miasta Piły z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Piły (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4458).
Uchwała nr IX/174/15 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami województwa zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5772).
Uchwała nr IX/60/15 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 11 września 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Wąsosz (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3817).
Uchwała nr IX/60/19 Rady Gminy Strzelce z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4529).
Uchwała nr IX/63/19 Rady Gminy Nur z dnia 16 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nur (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11055).
Uchwała nr IX/64/2015 Rady Gminy Grodzisko Dolne z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i procedur przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grodzisko Dolne (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1917).
Uchwała nr IX/74/15 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Zebrzydowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4564).
Uchwała nr IX/93/2019 Rady Gminy Wińsko z dnia 29 maja 2019 r. IX/93/2019 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wińsko (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3732).

Uchwała nr IX/93/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kozienice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8066).
Uchwała nr L/529/10 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 15 września 2010 r. w sprawie zmiany granic gminy Łask (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego nr 311, poz. 2615).
Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 119, poz. 2300).
Uchwała nr LIII/366/2018 z dnia 10 września 2018 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Lipsko (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8625).
Uchwała nr LIV/1/22 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 25 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Wałbrzycha (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5602).
Uchwała nr LIX//521/2010 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 23 września 2010 r. w sprawie Statutu Gminy Brwinów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 213, poz. 7206).
Uchwała nr LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1560).
Uchwała nr LVI/1065/14 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadza konsultacji z mieszkańcami miasta Mysłowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4039).
Uchwała nr LVI/370/2018 Rady Gminy Płużnica z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Płużnica (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 5303).
Uchwała nr LVI/539/2018 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/Uchwala_-_opinia_2018.pdf (2.03.2020).
Uchwała nr LVII/490/18 Rady Miasta Przeworska z dnia 11 października 2018 r. w sprawie Statutu miasta Przeworska (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 4486).
Uchwała nr LVIII/329/22 Rady Gminy Będzino z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie sprzeciwu wobec zgody Wójta Gminy Będzino Mariusza Jaroniewskiego na przyłączenie sołectwa Mścice do Gminy Miasta Koszalin, https://bip.bedzino.pl/backend/uploads/files/rada_gminy/uchwaly_rady_gminy/viii_kadencja_2018-2023/2022/2022-06-14%20Uchwa%C5%82a%20Nr%20LVIII-329-22%20Rady%20Gminy%20B%C4%99dzino.pdf (10.08.2022).
Uchwała nr LX/462/2018 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 20 września 2018 r. Statut Miasta Darłowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4671).
Uchwała nr LXII/538/2010 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 29 września 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Starogard Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2022 r., poz. 4621).
Uchwała nr V/26/15 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Krasnobród (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1132).
Uchwała nr V/28/03 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 stycznia 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Wijewo (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r., poz. 8777).
Uchwała nr V/31/2015 Rady Gminy Gietrzwałd z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Gietrzwałd (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1535).

Uchwała nr V/33/2019 Rady Gminy Manowo z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Manowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 2585).

Uchwała nr V/33/2019 Rady Gminy Manowo z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Manowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2585).

Uchwała nr V/34/19 Rady Gminy Padew Narodowa z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Padew Narodowa (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 2410).

Uchwała nr V/41/11 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Jaworze (Dz. Urz. Woj. Śląskiego nr 123, poz. 2338).

Uchwała nr V/41/2015 Rady Gminy Szczecinek z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Szczecinek (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 459).

Uchwała nr V/52/327/18 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Bielskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 2227).

Uchwała nr V/60/4/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa śląskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7324).

Uchwała nr V/79/2019 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Olsztyńskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3920).

Uchwała nr VI.22.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Komprachcice (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 717).

Uchwała nr VI/189/19 Rady Miasta Szczecina z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3021).

Uchwała nr VI/27/2015 Rady Gminy Gorzków z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Gorzków (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1946).

Uchwała nr VI/32/11 Rady Gminy w Promnie z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w sprawie zmian granic Gminy Promna (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 53, poz. 1736).

Uchwała nr VI/34/15 Rady Gminy Trzebownisko z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie wyrażania opinii dotyczącej połączenia Gminy Trzebownisko z Gminą Miasto Rzeszów, https://bip.ires.pl/gfx/trzebownisko/files/pdf/RG_2014_2018/Uchwaly_RG_VI_NR_34_44.pdf (2.03.2020).

Uchwała nr VI/35/2015 Rady Gminy Brudzew z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brudzew (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1663).

Uchwała nr VI/49/2019 Rady Gminy Radziłów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Radziłów (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2371).

Uchwała nr VI/57/19 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Wrocławskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3258).
Uchwała nr VI/63/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Węgierska Górka (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4306).
Uchwała nr VII.46.2015 Rady Gminy Spiczyn z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Spiczyn (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2688).
Uchwała nr VII/39/19 Rady Gminy Turek z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Turek (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2437).
Uchwała nr VII/41/19 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy i Miasta Nowogrodziec konsultacji społecznych dotyczących ustalenia części wydatków z budżetu Gminy i Miasta Nowogrodziec na rok 2020 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1567).
Uchwała nr VII/41/2019 Rady Miejskiej w Człopie z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Człopa (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2567).
Uchwała nr VII/41/2019 Rady Miejskiej w Człopie z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Człopa (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2567).
Uchwała nr VII/47/19 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu miasta Wąbrzeźno (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 2764).
Uchwała nr VII/55/15 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Trzebieszów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3618).
Uchwała nr VII/67/2003 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bobolice (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 2680).
Uchwała nr VII/VII/63/15 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Wisznia Mała (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2539).
Uchwała nr VII-85/2019 Rady Miejskiej w Lęborku z 14 czerwca 2019 r. sprawie uchwalenia Statutu Miasta Lęborka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3369).
Uchwała nr VIII.47.2019 Rady Gminy Radecznica z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Radecznica (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3300).
Uchwała nr VIII/101/19 Rady Miasta Kutno z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Kutno (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 3236).
Uchwała nr VIII/37/19 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Bardo (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3437).

Uchwała nr VIII/43/2019 Rady Gminy w Bojadłach z dnia 23 lipca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bojadła (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2143).

Uchwała nr VIII/52/2015 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Leżajsk (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1808).

Uchwała nr VIII/52/2019 Rady Gminy Bełżec z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bełżec (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3584).

Uchwała nr VIII/55/2015 Rady Powiatu Łańcuckiego Statut Powiatu Łańcuckiego z dnia 23 czerwca 2015 r. Statut Powiatu Łańcuckiego (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 2280).

Uchwała nr VIII/56/19 Rady Gminy Kiwity z dnia 25 października 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kiwity (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 5680).

Uchwała nr VIII/76/2015 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Gliwickiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3494).

Uchwała nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4229).

Uchwała nr X/100/2019 Rady Gminy Raciechowice z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Raciechowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 9126).

Uchwała nr X/48/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu gostynińskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8161).

Uchwała nr X/53/19 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4379).

Uchwała nr X/54/2015 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Czarny Bór (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3237).

Uchwała nr X/54/2015 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kępno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4240).

Uchwała nr X/77/2015 Rady Gminy Lipno z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Lipno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4641).

Uchwała nr X/91/2019 Lubrańcu Rady Miejskiej w z dnia 30 października 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Lubraniec w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Lubraniec oraz wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 5922).

Uchwała nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2020 r., poz. 701).

Uchwała nr XI/159/2015 Rady Gminy Dobra z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dobra (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r., poz. 610).
Uchwała nr XI/61/19 Rady Gminy Wojciechów z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wojciechów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 4539).
Uchwała nr XI/95/11 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 323).
Uchwała nr XII/102/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Otwocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 7618).
Uchwała nr XII/107/19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 24 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mińsk Mazowiecki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 12446).
Uchwała nr XII/119/2019 Rady Powiatu Nowotomyskiego z dnia 25 września 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Nowotomyskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 8109).
Uchwała nr XII/122/20 Rady Gminy Moszczenica z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Moszczenica (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1971).
Uchwała nr XII/69/2015 Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 29 października 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Lewin Kłodzki (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4485).
Uchwała nr XII/82/19 Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Pielgrzymka (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5072).
Uchwała nr XII/82/2019 Rady Miasta Lubań z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubań (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4159).
Uchwała nr XII/83/2019 Rady Gminy Grębocice z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grębocice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4939).
Uchwała nr XII/98/2019 Rady Gminy Gierałtowice z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy Gierałtowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 5891).
Uchwała nr XIII/104/2015 Rady Gminy Żukowice z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żukowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 70).
Uchwała nr XIII/108/2015 Rady Powiatu w Policach z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Polickiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5579).
Uchwała nr XIII/47/15 Rady Gminy Rędziny z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Rędziny (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4533).
Uchwała nr XIII/47/2019 Rady Gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Gielniów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 12118).

Uchwała nr XIII/58/2015 Rady Gminy Lubin z dnia 14 maja 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Lubin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2329).
Uchwała nr XIII/82/2015 Rady Powiatu w Sochaczewie z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Sochaczewskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2016 r., poz. 849).
Uchwała nr XIII/89/2019Rady Miasta Chełmna z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 6895).
Uchwała nr XIII-133/11 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 151, poz. 1923).
Uchwała nr XIV.109.2020 Rady Gminy Góra Świętej Małgorzaty z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2057).
Uchwała nr XIV/104/2020 Rady Gminy Słońsk z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Słońsk (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1141).
Uchwała nr XIV/120/2019 Rady Gminy Nozdrzec z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Nozdrzec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r., poz. 963).
Uchwała nr XIV/121/2020 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Lubiszyn (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 940).
Uchwała nr XIV/130/2016 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeźnica (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2090).
Uchwała nr XIV/151/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 października 1999 r. w sprawie Statutu Województwa Lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 5691).
Uchwała nr XIV/207/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Strzelin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5333).
Uchwała nr XIV/221/20 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa lubuskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 592).
Uchwała nr XIV/73/2015 Rady Gminy Kraśnik z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kraśnik (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2016 r., poz. 692).
Uchwała nr XIV/92/20 Rady Gminy Marciszów z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Marciszów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1330).
Uchwała nr XIX/102/2016 Rady Gminy w Sarnakach z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Sarnaki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 4258).

Uchwała nr XIX/120/20 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Kowarskiego Budżetu Obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1141).
Uchwała nr XIX/125/12 Rady Gminy Łużna z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami dotyczących zmiany granic Gminy Łużna (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 494).
Uchwała nr XIX/129/2016 Rady Gminy Świlcza z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie opinii o proponowanej zmianie granic Gminy Świlcza polegającej na wyłączeniu z jej obszaru sołectwa Rudna Wielka i włączeniu obszaru tego sołectwa do Gminy Rzeszów, http://bip.swilcza.com.pl/index.php/prawo-lokalne/uchwaly-rady-gminy/vii-kadencja-2014-2018/uchwaly-podjete-w-2016-roku/191-sesja-nr-xix-07-03-2016-r/705-uchwala-nr-xix-129-2016 (10.02.2022).
Uchwała nr XIX/149/2020 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Ostrzeszów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2047).
Uchwała nr XIX/188/20 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Trzcianka (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1197).
Uchwała nr XIX/195/2016 Rady Gminy Giżycko z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Giżycko (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1468).
Uchwała nr XIX/269/2019 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z 30 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/269.pdf (2.03.2020).
Uchwała nr XIX/387/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 6197).
Uchwała nr XL/222/2014 Rady Gminy w Górznie z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Górzno (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1625).
Uchwała nr XLI/271/2014 Rady Powiatu w Kołobrzegu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2298).
Uchwała nr XLI/304/2018 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie Statutu Powiatu Gliwickiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 842);
Uchwała nr XLII/312/2018 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Łęczyckiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5756).
Uchwała nr XLII/836/18 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kobierzyce (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4985).
Uchwała nr XLIII/228/13 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu strzelińskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5724).

Uchwała nr XLIII/255/2018 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Mikołowskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3626).
Uchwała nr XLIII/279/2017 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1849).
Uchwała nr XLIV/239/21 Rady Powiatu Obornickiego z dnia 25 listopada 2021 r. Statut Powiatu Obornickiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 9609).
Uchwała nr XLIV/358/18 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mirosławiec (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4498).
Uchwała nr XLIX/294/14 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Tarłów (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 1357).
Uchwała nr XLIX/525/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Międzyzdroje (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4595).
Uchwała nr XLIX/850/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2010 r., nr 47, poz. 693).
Uchwała nr XLV/313/2018 Rady Powiatu Tureckiego Statut Powiatu Tureckiego z dnia 26 października 2018 r. Statut Powiatu Tureckiego (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 8569).
Uchwała nr XLVI/240/14 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Duszniki-Zdrój (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r., poz. 7689).
Uchwała nr XLVI/300/2018 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Grodziskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7494).
Uchwała nr XLVI/335/10 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic Gminy Białobrzegi i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 208, poz. 6612).
Uchwała nr XLVI/433/2018 Rady Miejskiej w Trzcińsku-Zdroju z dnia 14 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Trzcińsko-Zdrój (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4598).
Uchwała nr XLVII/259/2014 Rady Gminy Jerzmanowice-Przeginia z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jerzmanowice-Przeginia (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 615).
Uchwała nr XLVII/335/2018 Rady Powiatu Radomszczańskiego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Radomszczańskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5264).
Uchwała nr XLVII/438/2009 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Miłocin w przedmiocie zmiany granic Gminy Głogów Małopolski (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2010 r., nr 7, poz. 151).
Uchwała nr XLVII/688/2018 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 30 sierpnia 2018 r. Statut Miasta Koszalina (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4578).

Uchwała nr XLVIII/511/2022 Rady Miejskiej Mielna z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mielno (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1071)
Uchwała nr XLVIII/522/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Międzyzdroje (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4291).
Uchwała nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4004).
Uchwała nr XV/108/2019 Rady Gminy Lututów z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Lututów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 12).
Uchwała nr XV/122/2011 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Radzionków (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r., poz. 6159).
Uchwała nr XV/188/2016 Rady Miejskiej w Łebie z dnia 8 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 774).
Uchwała nr XV/209/12 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Świdnica (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1843).
Uchwała nr XV/85/2019 Miejskiej w Tykocinie z dnia 25 października 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Tykocin (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 5118).
Uchwała nr XV-151/20 Rady Gminy Łapsze-Niżne z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łapsze Niżne (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1234).
Uchwała nr XVI/114/2016 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2230).
Uchwała nr XVI/115/2008 z dnia 21 kwietnia 2008 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Oleśnickiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 188, poz. 2100).
Uchwała nr XVI/123/21 Rady Gminy Bielice z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie ustalenia statutów sołectw (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1702).
Uchwała nr XVI/129/16 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie proponowanej zmiany granic Gminy Dobrzeń Wielki, polegającej na wyłączeniu z Gminy Dobrzeń Wielki obszaru sołectw: Borki, Czarnowąsy, Krzanowice i Świerkle oraz części sołectw Brzezie i Dobrzeń Mały, i włączeniu tego obszaru do Miasta Opola, http://bip.dobrzenwielki.pl/download/attachment/10974/uchwala-nr-xvi1292016.pdf (30.12.2018).
Uchwała nr XVI/132/2019 Rady Miejskiej w Drzewnicy z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Drzewica (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r., poz. 457).
Uchwała nr XVI/168/20 Rady Gminy Stepnica z dnia 17 września 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Stepnica (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4751).

Uchwała nr XVI/173/2015 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Władysławowo (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4390).

Uchwała nr XVI/93/16 Rady Gminy w Brzegu Dolnym z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeg Dolny (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1172).

Uchwała nr XVI/98/2015 Rady Gminy Zawonia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Zawonia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 43).

Uchwała nr XVII/107/2012 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Bartoszyce w sprawie zmiany granic Gminy Bartoszyce (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 457).

Uchwała nr XVII/108/2012 Rady Gminy Gruta z dnia 5 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1913).

Uchwała nr XVII/122/2012 Rady Gminy Świlcza z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie zmiany granic Gminy Świlcza (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 242).

Uchwała nr XVII/126/2012 Rady Gminy Wiązownica z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie zmiany granic Gminy Wiązownica (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 850).

Uchwała nr XVII/143/12 Rady Miejskiej w Mońkach z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mońki (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 658).

Uchwała nr XVII/172/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu regulaminu budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1713).

Uchwała nr XVII/197/2012 Rady Powiatu Wodzisławskiego z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Wodzisławskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 2246).

Uchwała nr XVII/201/2020 Rady Gminy w Zaleszanach z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zaleszany (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1266).

Uchwała nr XVII/221/2020 Rady Gminy Człuchów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Człuchów (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2017).

Uchwała nr XVII/87/2019 Rady Gminy Miastków Kościelny z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miastków Kościelny (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 15178).

Uchwała nr XVII/95/2020 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Stare Kurowo (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 985).

Uchwała nr XVII/97/12 Rady Gminy Dębowiec z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dębowiec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 609).

Uchwała nr XVII/97/20 Rady Gminy Mniszków z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mniszków (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2036).
Uchwała nr XVIII/116/2016 Rady Gminy Koczała z dnia 22 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3378).
Uchwała nr XVIII/122/2019 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Żarów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 7623).
Uchwała nr XVIII/135/13 Rady Gminy Czarnia z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Bandysie w przedmiocie zmiany granic Gminy Czarnia (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8025).
Uchwała nr XVIII/149/2017 Rady Miejskiej w Suchaniu z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Suchań (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1303).
Uchwała nr XVIII/186/19 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 446).
Uchwała nr XVIII/210/2020 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Kórnik (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1442).
Uchwała nr XVIII/89/16 Rady Gminy Srokowo z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Srokowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1336).
Uchwała nr XX/153/2020 Rady Gminy Sanok z dnia 21 lutego 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Sanok (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1172).
Uchwała nr XX/155/2008 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubawa (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2019 r., poz. 5954).
Uchwała nr XX/174/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Głogowa konsultacji społecznych projektu Budżetu Obywatelskiego na 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1694).
Uchwała nr XXI.180.2016 Rady Gminy Dąbrowa Chełmińska z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwaleniu Regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dąbrowa Chełmińska (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 2927).
Uchwała nr XXI/101/15 Rady Gminy Rewal z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Rewal (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 5426).
Uchwała nr XXI/113/16 Rady Gminy Ciechanów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Ciechanów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11274).

Uchwała nr XXI/128/17 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Maszewo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 927).
Uchwała nr XXI/134/2012 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1162).
Uchwała nr XXI/168/2016 Rady Gminy Stanisławów z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Stanisławów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11099).
Uchwała nr XXI/175/16 Rady Gminy Dolice z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Dolice" (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4993).
Uchwała nr XXI/182/2016 Rady Gminy Sławno z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Sławno (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2279).
Uchwała nr XXI/184/16 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 5 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie na temat Budżetu Gminy Błonie na 2017 rok (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8851).
Uchwała nr XXI/221/2016 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Szamotulskiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4093).
Uchwała nr XXI/238/16 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1139).
Uchwała nr XXI/265/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Góra Kalwaria (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6862).
Uchwała nr XXI/287/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Leszna (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1331).
Uchwała nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r., poz. 6085).
Uchwała nr XXI/56/2016 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 14 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wielgomłyny (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4206).
Uchwała nr XXII.102.2016 Rady Gminy Udanin z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Udanin (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3921).
Uchwała nr XXII/117/2016 Rady Gminy Paszowice z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Paszowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4598).
Uchwała nr XXII/132/2016 Rady Powiatu w Łobzie z dnia 23 września 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Łobeskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4318).
Uchwała nr XXII/143/2020 Rady Gminy Kamionka z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw Gminy Kamionka (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 6638).

Uchwała nr XXII/159/17 Rady Gminy Łomazy z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łomazy (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 3085).
Uchwała nr XXII/182/16 Rady Gminy Cedry Wielkie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3568).
Uchwała nr XXII/190/2016 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/uchwala_nr_XXII.190.2016.pdf (10.02.2022).
Uchwała nr XXII/193/2016 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta w przedmiocie zmiany nazw ulic w Białogardzie (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3736).
Uchwała nr XXII/209/16 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Stare Babice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8910).
Uchwała nr XXIII.40.2012 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 26 września 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatu Opatowskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 2900).
Uchwała nr XXIII/144/20 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Łagiewniki (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3612).
Uchwała nr XXIII/152/16 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Nasielsk (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6317).
Uchwała nr XXIII/178/21 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Braniewskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r., poz. 1340).
Uchwała nr XXIII/306/21 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Biedkowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3112).
Uchwała nr XXIII/307/21 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Bogdany (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3114).
Uchwała nr XXIV/121/2012 Rady Gminy Szastarka z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w gminie Szastarka (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2325).
Uchwała nr XXIV/121/2017 Rady Gminy Lutocin z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5288).
Uchwała nr XXIV/137/16 Rady Miasta Helu z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r., poz. 226).
Uchwała nr XXIV/152/2017 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia woli zmiany granic administracyjnych Gminy Ińsko oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ińsko (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1775).
Uchwała nr XXIV/155/2016 Rady Gminy Lisewo z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lisewo (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego. poz. 4229).

Uchwała nr XXIV/180/2017 Rady Gminy Purda z dnia 3 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Purda (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 654).
Uchwała nr XXIV/187/2016 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Brzeszcze (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3250).
Uchwała nr XXIV/200/2020 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 3049).
Uchwała nr XXIV/237/2016 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miasto Ustka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3856).
Uchwała nr XXIX/178/17 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dąbrowa Białostocka (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1815).
Uchwała nr XXIX/222/16 Rady Miejskiej w Tuszynie z dnia 1 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Tuszyn (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4084).
Uchwała nr XXIX/278/2017 Rady Gminy Kolbudy z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania fakultatywnych konsultacji społecznych w gminie Kolbudy (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2008).
Uchwała nr XXIX/315/2020 Rady Miasta Słupsk z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia statutów Sołectw Gminy Słupsk (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2021 r., poz. 23).
Uchwała nr XXIX/385/2017 Rady Miasta Legionowo z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w Gminie Miejskiej Legionowo (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 3288).
Uchwała nr XXV/156/2016 Rady Gminy Pęczniew z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Pęczniew (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5714).
Uchwała nr XXV/176/2012 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Łojdy Gminy Bartoszyce w sprawie zmiany granic Gminy Bartoszyce (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3344).
Uchwała nr XXV/221/17 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Koszalińskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1311).
Uchwała nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r., poz. 3877).
Uchwała nr XXVI/190/2020 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 23 września 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu działdowskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r., poz. 771).
Uchwała nr XXVII.2104.2021 Rady Gminy Domaszowice z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zofijówka (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1852).

Uchwała nr XXVII/176/16 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 4 października 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Kostomłoty (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4704).
Uchwała nr XXVII/304/2021 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Buskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 2419).
Uchwała nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Siedlce na rok 2018 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11772).
Uchwała nr XXVII/433/2017 Rady Miejskiej w Miechowie z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie konsultacji z mieszkańcami w zakresie zmiany nazw ulic i osiedla położonych na terenie miasta Miechów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2461).
Uchwała nr XXVIII/134/16 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mieroszów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4106).
Uchwała nr XXVIII/200/2020 Rady Powiatu Gdańskiego z dnia 30 października 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu gdańskiego (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 5000).
Uchwała nr XXVIII/210/2017 Rady Miejskiej Gminy Skoki z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Skoki (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2958).
Uchwała nr XXX/158/09 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Bolesławieckiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 166, poz. 3041).
Uchwała nr XXXI/151/13 Rady Miejskiej w Surażu z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Suraż (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3331).
Uchwała nr XXXI/177/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Witnica dotyczących Budżetu Obywatelskiego Miasta i Gminy Witnica (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1507).
Uchwała nr XXXI/238/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wadowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1247).
Uchwała nr XXXI/248/2021 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Myślenickiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1379).
Uchwała nr XXXI/285/21 Rady Miejskiej w Czaplinku z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie podziału Sołectwa Broczyno i utworzenia sołectwa Miłkowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2358).
Uchwała nr XXXI/323/2013 Rady Gminy Malechowo z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Malechowo (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 136).
Uchwała nr XXXI/358/2017 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2056).

Uchwała nr XXXII/152/2017 Rady Gminy Mycielin z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Mycielin (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2189).
Uchwała nr XXXII/163/17 Rady Gminy Wilga z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wilga (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6950).
Uchwała nr XXXII/202/2013 Rady Gminy Radziejowice z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Radziejowice w sprawie zmiany granic Gminy Radziejowice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2013 r., poz. 1217).
Uchwała nr XXXII/205/21 Rady Gminy Marcinowice z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wiry (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2291).
Uchwała nr XXXII/206/21 Rady Gminy Marcinowice z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zebrzydów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2292).
Uchwała nr XXXII/223/2017 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Drawskiego w przedmiocie zmiany granic gmin naruszających granicę Powiatu Drawskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3095).
Uchwała nr XXXII/233/2009 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 15 października 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Skarbimierz (Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 101, poz. 1442).
Uchwała nr XXXII/238/2018 Rady Miejskiej w Ujściu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Ujście (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7697).
Uchwała nr XXXII/343/17 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miasto Świdnica (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2392).
Uchwała nr XXXIII/171/2017 Rady Gminy Białaczów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Białaczów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1872).
Uchwała nr XXXIII/264/16 Rady Miasta Otwocka z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Otwocka konsultacji społecznych w sprawie ustalenia części budżetu Miasta Otwocka na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8283).
Uchwała nr XXXIII/289/2018 Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Hrubieszowskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 5334).
Uchwała nr XXXIV/178/10 Rady Gminy Bytoń z dnia 28 września 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bytoń (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego nr 209, poz. 2899).
Uchwała nr XXXIV/194/17 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2414).
Uchwała nr XXXIV/333/2021 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu słupskiego (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4766).

Uchwała nr XXXIV/605/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Olsztyn (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1718).
Uchwała nr XXXIX.241/2014 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Mściwojów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2599).
Uchwała nr XXXIX/231/2018 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Wałeckiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4627).
Uchwała nr XXXIX/301/2014 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 10 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Dąbrówka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10791).
Uchwała nr XXXIX/337/10 Rady Gminy Sompolno z dnia 22 października 2010 r. w sprawie statutu Gminy Sompolno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego nr 273, poz. 5413).
Uchwała nr XXXV/306/2021 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie podziału Sołectwa Sokolniki i utworzenia dwóch odrębnych sołectw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5468).
Uchwała nr XXXV/350/18 Rady Gminy Siepraw z dnia 10 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Siepraw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7103).
Uchwała nr XXXV/357/2021 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Rzgów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 3535).
Uchwała nr XXXVI/257/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 26 września 2013 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu nowodworskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10543).
Uchwała nr XXXVI/289/14 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Czersk (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1234).
Uchwała nr XXXVII/320/2014 Rady Gminy Lipinki z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Lipinki (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2726).
Uchwała nr XXXVIII/1010/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę nr XIII/427/03 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie nadania statutu Osiedla Stare Miasto (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2820).
Uchwała nr XXXVIII/248/2013 Rady Gminy Lubań z dnia 13 września 2013 r. w sprawie Statutu Gminy Lubań (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 65).
Uchwała nr XXXVIII/312/2018 Rady Gminy Bogoria z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Bogoria (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 736).
Uchwała nr XXXVIII/363/10 Rady Gminy Stare Babice z dnia 25 lutego 2010 r. Statut Gminy Stare Babice (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 100, poz. 1843).
Uchwała nr XXXVIII/51/2017 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/Uchwala_Nr_XXXVIII. 351. 2017.pdf (10.02.2022).
Uchwała PKW z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1458170419_6e8ed613e42111da45e1765871dc08e5.pdf (10.02.2022).

Uchwała Rady Gminy Nowa Ruda nr 68/VII/19 z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3464).
Uchwała Rady Powiatu w Pile z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Powiatu Pilskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7690).
Uchwała Rady Powiatu w Pile z dnia 4 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Pilskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5475);
Uchwała Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Siedleckiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5767).
Uchwała Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu złotoryjskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 72, poz. 780).
Uchwała Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Opolskiego (M.P. nr 22, poz. 453).
Uchwała Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 23 sierpnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Podlaskiego (M.P. nr 35, poz. 535).
Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego nr XVI/201/2003 z dnia 23 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r., poz. 8635).
Uchwała VIII/96/2019 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic Gminy Głogów Małopolski, https://bip.ires.pl/gfx/glogow-mlp/files/jraczy/96.pdf (2.03.2020).
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45 poz. 497 ze zm.).
Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz.U. z 2016 r., poz. 884 ze zm.).
Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. z 1996 r., nr 84, poz. 386).
Ustawa z dnia 11 stycznia 1949 r. o scalaniu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową (Dz.U. z 1949 r., nr 4, poz. 22).
Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).
Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r., poz. 519).
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 70 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).
Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r., poz. 1438).
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 października 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 2232).
Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 58, poz. 261).
Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r., nr 26, poz. 183 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).
Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władz państwowej (Dz.U. z 1950 r., nr 14, poz. 130 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 530).
Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854).
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r., poz. 571).
Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 99, poz. 631).
Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.).
Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 1045).
Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).
Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1994 r., nr 48, poz. 195 ze zm.).
Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz.U. nr 43, poz. 192).
Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. z 1954 r., nr 43, poz. 191 ze zm.).
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).
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 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).
Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o zmianach podziału administracyjnego Państwa (Dz.U. z 1950 r., nr 28, poz. 255).
Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. z 1975 r., nr 16, poz. 91 ze zm.).
Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. z 1972 r., nr 49, poz. 312).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1443).

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r., nr 124, poz. 601).
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r., poz. 283 ze zm.).
Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego Państwa (Dz.U. z 1950 r., nr 6, poz. 48).
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 577).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 547).
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. poz. 1432).
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r., poz. 1984).
Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 823).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022 r., poz. 902 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 248).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 32, poz. 191).
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 1188).
Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r., poz. 2578).

Wykaz cytowanych orzeczeń sądowych

Trybunał Konstytucyjny

Wyroki:

Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r. K 30/02, Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 388.
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.
Wyrok TK z dnia 2 lutego 1993 r., P 4/92, OTK 1993, nr 1, poz. 3.
Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK 1999, nr 7, poz. 162.
Wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK 2000, nr 8, poz. 293.
Wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, Legalis nr 52226.
Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K27/02, LEX nr 57101.
Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, Dz.U. z 2017 r., poz. 1134.
Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04 (Dz.U. nr 134, poz. 94).
Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, LEX nr 181609.

Postanowienia:

Postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, LEX nr 2696760.
Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, LEX nr 2203536.
Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S U9/07, Legalis nr 206974.
Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, LEX nr 551225.
Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, Legalis nr 157683.
Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, Legalis nr 206975.
Postanowienie TK z dnia 14 stycznia 2010 r., TW 29/09, Legalis nr 254580.

Sąd Najwyższy

Uchwały:

Uchwała SN z dnia 14 grudnia1995 r., III CZP 174/95, LEX nr 23710.
Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 20.
Uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 r., I PZP 2/93, LEX nr 9571.

Postanowienia:

Postanowienie SN z dnia 12 września 2019 r., I NSW 71/19, LEX nr 2755880.

Naczelny Sąd Administracyjny

Uchwały:

Uchwała NSA z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, Legalis nr 42368.
Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, LEX nr 167966.

Wyroki:

Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2001 r., II SA 2817/00, LEX nr 54153.
Wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., II OSK 1310/10, LEX nr 746462.
Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, LEX nr 49926.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 325/05, LEX nr 190943.
Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., II SA 203/97, Legalis nr 42066.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r, II OSK 1242/08, Legalis nr 208863.
Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/WR 1389/03, LEX nr 82064.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 245/17, LEX nr 2297830.
Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13, LEX nr 1452864.
Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., I OSK 1734/09, LEX nr 595285.
Wyrok NSA z dnia 16 września 2014 r., II OSK 2172/14, LEX nr 1572719.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2014 r., II OSK 825/14, Legalis nr 1043075.
Wyrok NSA z dnia 19 marca 1999 r., II SA 1255/98, LEX nr 47214.
Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 1999 r., II SA 1101/99, LEX nr 38471.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 1999 r., II SAB 55/99, Wokanda 1999, nr 8, poz. 31.
Wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., II OSK 2498/16, LEX nr 2589098.
Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i--sa-wr-1116-02/.html.
Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645.
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II OSK 943/12, LEX nr 1217453.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2006 r., I SA/Wr 1371/05, LEX nr 197569.
Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, LEX nr 166987.

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, Legalis nr 98835.
Wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 r., II GSK 942/15, LEX nr 2190708.
Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 3981/21, Legalis nr 2678007.
Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., II OSK 1023/10 LEX nr 746392.
Wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., II OSK 652/13, LEX nr 1559840.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2013 r., II OSK 2913/12, LEX nr 2122179.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.
Wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., II OSK 2897/14, LEX nr 1780589.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14, LEX nr 1990846.
Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1029/10, LEX nr 737684.
Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 2726/16, LEX nr 2267880.
Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 2727/16, LEX nr 2297873.
Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 2925/16, LEX nr 2287265.
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1371/13, Legalis nr 737856.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II OSK 378/10, LEX nr 597564.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470-2471/93, LEX nr 2225148.

Postanowienia:

Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1984 r., III SA 284/84, Legalis nr 35285.
Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II Oz 1107/12, Legalis nr 1120858.
Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., II SA/Wr 1541/03, LEX nr 724303.
Postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., I OW 82/12, LEX nr 1334606.

Wojewódzkie Sądy Administracyjne

Wyroki:

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2012 r., II SA/Bk 360/12, LEX nr 1253595.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2012 r., III SA/Bk 360/12, LEX nr 1253595.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 lutego 2015 r., II SA/Bk 1253/14, LEX nr 1649812.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Bk 1060/13, LEX nr 1530964.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 listopada 2018 r., I SA/Gd 253/18, LEX nr 2586374.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/Gl 1456/06, Legalis nr 108766.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529509.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/Gl 540/16, LEX nr 2120823.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2017 r., I SA/Gl 1131/16, LEX nr 2252004.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2007 r., IV SA/Gl 1500/06, Legalis nr 102418.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 lutego 2021 r., II SA/Go 129/21, LEX nr 3147455.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 września 2019 r., II SA/Go 514/19, LEX nr 2725312.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 kwietnia 2021 r., II SA/Go 391/20, LEX nr 3163718.
Wyrok WSA w Kielcach z 19 września 2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Ke 952/19, LEX nr 2848036.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 38/17, LEX nr 2289689.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1085/19, LEX nr 2772704.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., II SA/Ke 594/19, LEX nr 2724600.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1072/19, LEX nr 2854761.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1078/19, LEX nr 2854696.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1084/19, LEX nr 2854693.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1090/19, LEX nr 2854701.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 września 2019 r., II SA/Ke 545/19, LEX nr 2727566.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 listopada 2019 r., II SA/Ke 793/19, LEX nr 2750050.
Wyrok WSA w Krakowie dnia 11 października 2012 r., III SA/Kr 886/12, Legalis nr 877025.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lutego 2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 115/21, LEX nr 3171441.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 marca 2020 r., III SA/Kr 2/20, LEX nr 282996.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1067/20, Legalis nr 2556839.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2021 r., III SA/Kr 464/21, Legalis nr 2614191.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., III SA/Kr 380/14, Legalis nr 1119499
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r., III SA/Kr 1054/19, LEX nr 2760310.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 maja 2021 r., III SA/Kr 201/21, LEX nr 3177224.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1192/19, LEX nr 2767741.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2022 r., III SA/Kr 1817/21, Legalis nr 2691963.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2022 r., III SA/Kr 512/22, Legalis nr 2760150.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2022 r., III SA/Kr 514/22, Legalis nr 2760152.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 listopada 2021 r., III SA/Kr 751/21, Legalis nr 2629150.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18, LEX nr 2541150.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 516/22, Legalis nr 2760391.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 517/22, Legalis nr 2760392.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 518/22, Legalis nr 2760393.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., III SA/Kr 519/22, Legalis nr 2760394.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r., III SA/Lu 236/12, LEX nr 1614073.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Lu 1155/16, LEX nr 2294131.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III Sa/Łd 404/09, Legalis nr 207401.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 lipca 2014 r., III SA/Łd 553/14, LEX nr 1585336.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., I SA/Ol 661/15, LEX nr 1946465.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, LEX nr 357473.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 czerwca 2018 r., II SA/Op 109/18, LEX nr 2514050.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., II SA/Op 64/18, LEX nr 2483810.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 maja 2018 r., II SA/Op 108/18, LEX nr 2503800.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 19 października 2006 r., II SA/Op 195/06, LEX nr 934942.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 686/13, Legalis nr 794166.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 września 2010 r., II SA/Po 421/10, LEX nr 754410.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Po 821/16, LEX nr 2378220.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2020 r., IV SA/Po 334/20, Legalis nr 2418289.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 864/20, Legalis nr 2483228.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Po 1097/18, LEX nr 2636612.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 września 2017 r., II SA/Rz 696/17, LEX nr 2371334.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 683/19, LEX nr 2723104.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2018 r., II SA/Rz 1260/17, LEX nr 2486266.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, Legalis nr 164803.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 201/13, Legalis nr 774204.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2016 r., II SA/Wa 272/16, LEX nr 2113517.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 113/17, LEX nr 2281691.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 20/19, LEX nr 2634503.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1117/05, LEX nr 889825.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r., III SA/Wr 474/15, LEX nr 1815808.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011 r., III SA/Wr 126/11, Legalis nr 332148.
Wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, Legalis nr 165728.

Postanowienia:

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.
Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2016 r., III SA/Wr 1293/16, LEX nr 2194695.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 września 2018 r., XVII Ama 61/16, LEX nr 2595484.

Wykaz cytowanych rozstrzygnięć nadzorczych

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 11 marca 2019 r., PN-II.4131.175.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1617).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 września 2019 r., PN-II.4131.423.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 5172).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 24 stycznia 2019 r., PN-II.4131.61.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 683).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 29 marca 2019 r., PN-II.4131.199.2019 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2118).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 12 marca 2015 r., NK-I.4131.26.2015. Azie (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 530).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 13 marca 2015 r., PN-II.4131.109.2015 (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 922).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 17 czerwca 2016 r., NK-I.4131.200.2016. AZIE (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1269).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 24 kwietnia 2015 r., NK-I.4131.65.2015. Iwit (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 832).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 4 czerwca 2018 r., NK-I.4131.90.2018. Azie (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1421).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 4 lipca 2018 r., NK-I.4131.102.2018. ASzc (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1691).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 sierpnia 2016 r., PNK-I.4131.4g2.2016, LEX nr 2142029.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2019 r., WNP-P.4131.2.2019. PC (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 2557).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 3 kwietnia 2017 r., P.4131.6.2017. PC (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 3360).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2010 r., NK.III--LM-0911-1-10/2010 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 36, poz. 510).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 marca 2003 r., PN.III.AB-0911-1-26/2003, LEX nr 82866.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 16 marca 2020 r., P-II.4131.2.97.2020 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1495).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 18 lipca 2017 r., P-II.4131.2.107.2017 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 2608).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 maja 2017 r., P-II.4131.2.80.2017 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 2152).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 grudnia 2019 r., P-II.4131.2.432.2019 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 6096).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 sierpnia 2018 r., P-II.4131.2.195.2018 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 3405).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 kwietnia 2017 r., P-II.4131.2.33.2017 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 1321).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 stycznia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-21/08, LEX nr 361791.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r., NK-II.4131.39.2014.AK (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1502).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 5 sierpnia 2015 r., Pn-II.4131.80.2015.KG (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2653).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 24 lutego 2006 r., PN.-N-0911/137/R/06, LEX nr 1731732.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2016 r., KN-I.4131.1.436.2016.10 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r., poz. 7395).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 1 sierpnia 2016 r., P-1.4131.186.2016.KD (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3404).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 24 czerwca 2019 r., P-1.4131.392.2019.EM (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3498).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 maja 2013 r., NK.3.4131.320.2013.MG (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2305).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 5 czerwca 2015 r., NK-3.4131.163.2015. AB (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2526).

Wykaz pozostałych źródeł

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Komunikat z dnia 15 września 2015 r. Powołanie na stanowisko pełnomocnika ds. utworzenia nowej gminy Grabówka, https://mac.gov.pl/files/15-09-2015_-_komunikat_mac_-_powolanie_na_stanowisko_pelnomocnika_gminy_grabowka.pdf (15.06.2018).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ocena sytuacji samorządów lokalnych, b.r., s. 42, http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf (9.01.2018).

Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, s. 17–27, https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf (20.02.2022).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów 12 grudnia 2000 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 4.

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 kwietnia 2014 r., NK-N.0110.1.2014.RB, w sprawie wniosku Rady Gminy Domaniów dotyczącego zmiany granic Gminy Domaniów (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 grudnia 2018 r., NK-N.0110.1.2018.RB, w sprawie wniosku Rady Gminy Miękinia dotyczącego zmiany granic Gminy Miękinia (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 maja 2014 r., NK-N.0110.2.2014.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Węglińcu w sprawie zmiany granic Gminy Węgliniec (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 maja 2010 r., NK.II.RB.0426-3/10, w sprawie wniosku Burmistrza Świeradowa-Zdroju o dokonanie zmiany granic miasta Świeradów-Zdrój (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r., OA.I.0425-E/08 w sprawie wniosku Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów dotyczącego zmiany granic administracyjnych miasta Chocianów (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2015 r., NK-N.0110.2.2015.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Węglińcu w sprawie zmiany granic Gminy Węgliniec (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2016 r., NK-N.0110.2.2016.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Ścinawie dotyczącego zmiany granic Miasta Ścinawa (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 kwietnia 2019 r., NK-N.0110.3.2019.RB, w sprawie wniosku Prezydenta Miasta Lubina dotyczącego zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2013 r., NK-N.0110.5.2013.RB w sprawie wniosku Burmistrza Świeradowa Zdroju o zmianę granic administracyjnych Gminy Miejskiej Świeradów Zdrój (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2013 r., NK-N.0110.6.2013.RB, w sprawie wniosku Prezydenta Miasta Legnicy dotyczącego zmian granic Miasta Legnicy (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2013 r., NK-N1.0110.2.2013.RB, w sprawie wniosku Wójta Gminy Żukowice o zmianę granic administracyjnych Gminy Żukowice (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2013 r., NK-N.0110.4.2013.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Pieńsku o zmianę granic administracyjnych Gminy Pieńsk (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r., OA-I.0110.E.2018.5, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Kleczewie o zmianę granic gminy Kleczew (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2011 r., NK-N.0110.1.2011.RB, w sprawie wniosku Rady Miasta Legnicy o zmianę granic Miasta Legnicy (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r., NK-N.0110.6.2013.RB, w sprawie wniosku Rady Gminy Żukowice o zmianę granic administracyjnych Gminy Żukowice (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r., NK-N.0110.7.2013.RB, w sprawie wniosku Prezydenta Miasta Legnicy dotyczącego zmiany granic Miasta Legnicy (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2019 r., NK-N.0110.5.2019.RB, w sprawie wniosku Rady Gminy Marciszów dotyczącego zmiany granic Gminy Marciszów (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 maja 2012 r., NK-N1.0110.1.2012.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej Legnicy o zmianę granic miasta Legnicy (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 maja 2012 r., NK-N1.0110.1.2012.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej Legnicy o zmianę granic miasta Legnicy (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r., NK-N.0110.2.2019.RB, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej dotyczącego zmiany granic Gminy Środa Śląska (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 kwietnia 2009 r., NK.II.0711-16/24/09, w sprawie wniosku Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie o dokonanie zmiany granic miasta Kąty Wrocławskie (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 kwietnia 2009 r., OA.I.0425-7/08, w sprawie wniosku Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski dotyczącego zmiany granic Powiatu Lwóweckiego (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 maja 2019 r., NK-N.0110.4.2019.RB, w sprawie wniosku Rady Gminy Lubin dotyczącego zmiany granic Gminy Lubin (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubelskiego z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie ustalenia granic powiatu krasnostawskiego i chełmskiego (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 14 maja 2012 r., OK-I.0110.2.2012.AWawr, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Kargowej dotyczącego zmiany granic gminy Kargowa (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 15 maja 2006 r., BF.I.AWaw.0426-1/06, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Torzymiu dotyczącego zmiany granic gminy Torzym (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 16 maja 2018 r., OK-I.0110.1.2018.AWawr, w sprawie wniosku Rady Gminy Maszewo dotyczącego zmiany granic gminy Maszewo (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wniosku Rady Gminy Łaziska dotyczącego zmiany granic gminy Solec nad Wisłą (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 21 marca 2002 r., BD.I.MEjg.0711/A-8/02, w sprawie wniosku Rady Gminy Sulechów dotyczącego utworzenia powiatu sulechowskiego (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 28 kwietnia 2014 r., OK-I.0110.1.2014.AWawr, w sprawie wniosku Rady Gminy Maszewo dotyczącego zmiany granic gminy Maszewo (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany granic Gminy Jeziorzany i Gminy Kock (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 5 października 2018 r., OK-I.0110.2.2018.AWawr, w sprawie wniosku Rady Miasta Gorzów Wielkopolski o zmianę granic Miasta Gorzów Wielkopolski (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 7 maja 2008 r., OA.I.AWaw.0425-1/08, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich dotyczącego zmiany granic gmin Strzelce Krajeńskie (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Lubuskiego z dnia 8 lipca 2014 r., OK.I.0111.3.2014.AWawr, w sprawie wniosku Rady Miasta Zielona Góra dotyczącego połączenia miasta na prawach powiatu Zielona Góra i Gminy Zielona Góra (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Łódzkiego z dnia 28 stycznia 2010 r., PNK-I-0422/1/2010, w sprawie wniosku Rady Miasta Skierniewice o dokonanie zmiany granic administracyjnych Gminy Miasta Skierniewice (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Łódzkiego z dnia 29 kwietnia 2010 r. znak PNK-I-0422/4/2010 w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Rzgowie o zmianę granic administracyjnych miasta Rzgowa (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Łódzkiego z dnia 30 marca 2010 r. znak PNK-I-0422/2/2010 w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Krośniewicach o zmianę granic administracyjnych miasta i gminy Krośniewice (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Łódzkiego z dnia 5 stycznia 2007 r., ON.V.0422/07, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Łodzi dotyczącego zmiany granic Miasta Łodzi (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Małopolskiego z dnia 15 czerwca 2016 r., OK-I.0110102016, w sprawie wniosku Rady Gminy Spytkowice dotyczącego zmiany granic Gminy Spytkowice (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 kwietnia 2017 r., WG-III.0110.1.2017, w sprawie wniosku Rady Miasta Ostrołęki dotyczącego zmiany granic miasta Ostrołęki (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 kwietnia 2017 r., WG-III.0110.2.2017, w sprawie wniosku Rady Gminy Czarnia dotyczącego zmiany granic gminy Czarnia (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Narolu dotyczącego zmiany granic miasta Narol (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 kwietnia 2012 r., w sprawie wniosku Rady Miasta Rzeszów dotyczącego zmiany granic Miasta Rzeszów (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku Rady Miasta Rzeszów dotyczącego połączenia Miasta Rzeszów z Gminą Trzebownisko (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2009 r., NK.III.GM.0425/2/09, w sprawie wniosku Rady Gminy Rutka dotyczącego zmiany granic gminy Rutka-Tartak (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Podlaskiego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie wniosku Rady Gminy Jasionówka dotyczącego zmiany granic gminy Jasionówka (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Podlaskiego z dnia 7 kwietnia 2005 r., PN.II.0426/1/05, w sprawie wniosku Rady Miejskiej Białegostoku dotyczącego zmiany granic miasta Białegostoku (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Podlaskiego z dnia 7 kwietnia 2008 r., NK.III.GM.0426/1/08, w sprawie wniosku Rady Miasta Bielsk Podlaski dotyczącego zmiany granic miasta Bielsk Podlaski (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Podlaskiego z dnia 7 października 2008 r., NK.III.GM.0425/2/08, w sprawie wniosku Rady Gminy Rutka dotyczącego zmiany granic gminy Rutka-Tartak (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Śląskiego z dnia 14 lutego 2017 r., IFIII.0110.2.2016, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu dotyczącego zmiany granic administracyjnych Gminy Ogrodzieniec (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Śląskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r., IFIII.0110.1.2018, w sprawie wniosku Rady Gminy Twaróg dotyczącego zmiany granic administracyjnych Gminy Twaróg (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Śląskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r., IFIII.0110.2.2018, w sprawie wniosku Burmistrza Miasta Tarnowskie Góry dotyczącego zmiany granic administracyjnych Miasta Tarnowskie Góry (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2019 r., IFIII.0110.1.2019, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych dotyczących zmiany granicy administracyjnej Gminy Łaziska Górne (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Śląskiego z dnia 25 kwietnia 2018 r., IFIII.0110.3.2018, w sprawie wniosku Rady Miasta i Gminy Pilica, dotyczącego zmiany granic administracyjnych Gminy Pilica (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Śląskiego z dnia 29 lipca 2019 r., IFIII.0110.2.2019, w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Szczyrku dotyczącego zmiany granic administracyjnych Gminy Szczyrk (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie wniosku Rady Gminy Imielin dotyczącego zmiany granic gminy Imielin (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 23 kwietnia 2007 r., NK.II.0425.1/07, w sprawie granic gminy Górno (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).
Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany granic gminy Gnojno (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie przyłączenia wsi Chwałki i wsi Sucharzów (Gmina Obrazów) do miasta Sandomierza (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany granic gminy Gowarczów (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 25 października 2002 r. w sprawie wyłączenia wsi Parszów z gminy Wąchock, powiat starachowicki i włączenia w/w sołectwa do gminy Suchedniów, powiat skarżyski (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie zmiany granic gminy Gowarczów (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 14 marca 2018 r., OA-I.0110.2.208.5, w sprawie wniosku Rady Miejskiej Kościan dotyczącego zmiany granic administracyjnych gminy miejskiej Kościan (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r., OA-I.0110.4.2018.5, w sprawie wniosku Rady Gminy Pakosław o zmianę granic administracyjnych gminy Pakosław (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r., OA-I.0110.5.2018.5, w sprawie wniosku Rady Gminy Pakosław dotyczącego zmiany granic administracyjnych Gminy Pakosław (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 kwietnia 2017 r., OA-I.0110.3.2017.5, w sprawie wniosku Rady Miasta Konina dotyczącego zmiany granic miasta Konina (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 marca 2016 r., OA-I.0110.1.2016.5, w sprawie wniosku Rady Miasta Czarnków dotyczącego zmiany granic miasta Czarnków (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Opinia Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 29 kwietnia 2022 r., P-1.0110.3.2022.AB w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Koszalinie dotyczącego zmiany granic administracyjnych Miasta Koszalina (materiał pozyskany na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Pismo Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego DOW z dnia 28 marca 2008 r., znak OA.I.0425-1/08 (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Pismo Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego DOW z dnia 21 kwietnia 2008 r., znak: OA.I.0425-2/08 (pozyskano na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.).

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.), druk Sejmu VII kadencji nr 2656.

Spis wykresów

1. Wyniki konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmian granic gmin 148
2. Wyniki opinii organów stanowiących gmin objętych proponowanymi zmianami granic gmin 148

Summary

Social participation in shaping the territorial division of the state

The territorial division of the state constitutes an element of its system. It serves the purposes of proper organization of the state and its bodies, ensuring effective completion of public tasks. It enables determining the local jurisdiction of the bodies and their competences. Based on the territorial division of the state, units of that division are created, which carry out tasks assigned to them by their bodies.

There exist three categories of the territorial division of the state. The basic territorial division of the state, the auxiliary territorial division of the state and the territorial division of the state is made for special purposes.

The territorial division of the state is subject to change, affected by various factors, including economic, social, cultural, and geographical ones.

The proceedings on changes to the basic territorial division of the state are conducted ex officio by the Council of Ministers upon the request of the constituent body of the local government unit and might be initiated by residents.

Consultations held with residents constitute a public law institution, relying on enabling a specific social group to express their opinions on a subject (problem) indicated by an organizer. They are a manifestation of social participation, embodying the participation of the community in decision-making on public matters. The consultations are not binding but they provide opinions of the consulted.

The analysis of legal provisions, the body of jurisdiction, doctrines as well as the conducted research indicate that the bond biding the community of residents and the territory they inhabit are immanent features of a local government.

The research conducted in the thesis justifies the conclusion that the current legal solutions do not guarantee real protection of the constitutional value understood as the territory of a local government community.

Key words: local government units, citizens, The territorial division of the state, The Council of Ministers

Streszczenie

Partycypacja społeczna w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa

Podział terytorialny państwa stanowi element jego ustroju. Służy właściwej organizacji państwa i jego organów, zapewniając efektywną realizację zadań publicznych. Umożliwia określenie właściwości miejscowej organów i przypisanie im kompetencji. Na podstawie podziału terytorialnego państwa tworzy się jednostki tego podziału, które za pomocą swoich organów mogą realizować nałożone na nie zadania.

Wyróżnia się trzy kategorie podziału terytorialnego państwa. Zasadniczy podział terytorialny państwa, pomocniczy podział terytorialny oraz podział terytorialny do celów specjalnych. Podział terytorialny państwa jest zmienny, wpływają na niego różnego rodzaju czynniki, do których zaliczymy czynniki natury ekonomicznej, socjologicznej, kulturowej i geograficznej. Zgodnie z zastosowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi Rada Ministrów w drodze rozporządzeń dokonuje w nim korekt poprzez utworzenie, połączenie, podzielenie, zniesienie lub zmianę granic gmin i powiatów, a także zmianę granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów.

Postępowanie w sprawie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa prowadzone jest z urzędu przez Radę Ministrów na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Może być także zainicjowane przez mieszkańców.

Konsultacje z mieszkańcami są instytucją prawa publicznego, umożliwiają wypowiedzenie się określonej grupie społecznej na wskazany przez organizatora temat (problem). Stanowią przejaw partycypacji społecznej będącej wyrazem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych. Konsultacje nie

mają charakteru wiążącego, jednak z punktu widzenia zakresu podmiotowego opinia zainteresowanych grup powinna być brana pod uwagę przez organy podejmujące ostateczną decyzję w sprawie.

Analiza przepisów prawa, dorobku judykatury, doktryny, a także przeprowadzone badania wskazują, że więź łącząca wspólnotę mieszkańców oraz zamieszkiwane przez nich terytorium jest immanentną cechą samorządu terytorialnego. Uwarunkowania prawne dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonywania zmian ich granic dotyczą ingerencji w jedną z podstawowych składowych samorządu terytorialnego – terytorium. Obowiązujące rozwiązania prawne nie gwarantują rzeczywistej ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest terytorium wspólnoty samorządowej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, podział terytorialny, konsultacje, mieszkańcy, Konstytucja, Rada Ministrów

Autor w prezentowanej monografii przedstawia zagadnienie podziału terytorialnego państwa, z uwzględnieniem zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. W monografii uwzględniono ważną rolę mieszkańców w postępowaniu dotyczącym podziału terytorialnego państwa, przedstawiono także problem związany z kontrolą legalności rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka zawarta w publikacji nabiera w ostatnich latach na znaczeniu, bowiem granice terytorialne jednostek samorządowych wpływają na wysokość dochodów jednostek oraz determinują zakres realizowanych zadań publicznych, natomiast aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne cechują się konfliktogennością interesów.

Monografia skierowana jest do praktyków, prawników teoretyków, studentów, a także osób zainteresowanych poruszaną w niej problematyką.

DAWID CZESYK
Prawnik, praktyk z wieloletnim doświadczeniem w administracji publicznej oraz nadzorze nad jednostkami samorządu terytorialnego. Specjalista w zakresie prawa finansów publicznych oraz prawa samorządu terytorialnego. Autor publikacji dotyczących finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, finansów samorządowych, dotacji, a także nadzoru nad samorządem terytorialnym.

WYDAWNICTWO NAUKOWE US
71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64
tel. 91 444 20 06, 91 444 20 09
e-mail: wydawnictwo@usz.edu.pl
www.wn.usz.edu.pl

ISBN 978-83-7972-817-6 (online)
ISBN 978-83-7972-816-9 (print)
9 788379 728169