

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. W oparciu o podział terytorialny państwa następuje utworzenie jednostek tego podziału, które za pomocą swoich organów mogą realizować nałożone na nie zadania.

Wyróżnia się trzy kategorie podziału terytorialnego państwa. Zasadniczy podział terytorialny państwa znajdujący umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Opiera się o wynikające z Konstytucji RP zasady pomocniczości oraz decentralizacji władzy publicznej, która zakłada funkcjonowanie samorządu terytorialnego zbudowanego z trójstopniowej struktury (gmina, powiat, województwo). Pomocniczy podział terytorialny państwa, stanowiąc dodatkową kategorię podziału, ma za zadanie usprawnić realizację zadań jednostek podziału zasadniczego. 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. Kolejny rodzaj podziału terytorialnego państwa dokonywany jest do celów specjalnych. Odnosi się do innych struktur państwowych, których realizacja zadań opiera się o funkcjonowanie struktury pionowej i ośrodków terenowych, podporządkowanych podmiotowi centralnemu.

Podział terytorialny państwa podlega zmianom, a wpływają na niego różnego rodzaju czynniki, do których zaliczymy czynniki natury ekonomicznej, socjologicznej, kulturowej i geograficznej. Przepisy 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. 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. W przypadku jednostek stopnia wojewódzkiego podstawę dokonywania stosownych zmian stanowi akt rangi ustawowej.

Ustawodawca wyróżnia przesłanki natury pozytywnej dokonywania zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa, do których zaliczają się: zapewnienie terytorium jednolitego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. 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 jednego mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej, które

byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin, a także 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.

Postępowanie w sprawie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa prowadzone jest z urzędu przez Radę Ministrów, na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz może być zainicjowane przez mieszkańców.

Konsultacje z mieszkańcami stanowią instytucję prawa publicznego, polegającą na umożliwieniu wypowiedzenia się określonej grupie społecznej na wskazany przez organizatora temat (problem). Stanowią przejaw partycypacji społecznej, będącej wyrazem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych. Instytucja konsultacji posiada swoje umocowanie we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych. Umożliwia poznanie stanowiska społeczności, których określony problem lub sprawa dotyczy. Konsultacje nie mają charakteru wiążącego, a stanowią wyraz opinii wyrażonej przez konsultowanych. Z punktu widzenia zakresu podmiotowego, ocena zainteresowanych grup powinna być brana pod uwagę przez organy podejmujące ostateczną decyzję w sprawie.

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 zastosowaniu omawianej instytucji. 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 przewidziały istotną rolę przyznał mieszkańcom w ramach instytucji konsultacji. Stanowi ona obligatoryjny etap postępowania w sprawach utworzenia, połączenia, podzielenia, zniesienia gminy (powiatu) oraz dokonania zmiany ich granic.

Analiza wyników przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami, poprzedzających wydanie przez Radę Ministrów w latach 2011–2022 rozporządzeń w sprawach utworzenia, połączenia, podzielenia, zniesienia gminy (powiatu) oraz dokonania zmiany ich granic wskazuje, że w ramach zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa instytucja konsultacji znalazła zastosowanie w 417 przypadkach. Niejednokrotnie konsultacje były ograniczane jedynie do obszaru jednostek pomocniczych gmin objętych postępowaniem. W ramach analizowanej formy partycypacji społecznej w 273 przypadkach mieszkańcy powiedzieli się za proponowanymi zmianami, zaś w 144 przypadkach opowiedzieli się przeciw propozycji. Pomimo tego, 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. Pomińnięcie 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.

Zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa i granic jednostek tego podziału wywołują skutki w zakresie organów jednostek zasadniczego podziału terytorialnego i ich piastunów. Ustawodawca przewidział zastosowanie instrumentów w postaci wygaszenia mandatu radnego lub wójta, a także rozwiązanie organów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku zaistnienia określonych przesłanek. Jednocześnie obowiązujące rozwiązania prawne, które mają zastosowanie w przypadkach opisywanych w niniejszej pracy dotyczą również nawiązanych stosunków pracy, postępowań administracyjnych, obowiązywania wydanych aktów prawnych, a także zmian w zakresie uprawnień właścicielskich.

Przepisy prawa nie gwarantują należytej ochrony konstytucyjnej wartości - wyznaczonej granicami terytorialnymi wspólnoty mieszkańców, przed ingerencją naczelnego organu władzy państwowej. Zmiany zasadniczego podziału terytorialnego albo granic jednostek tego podziału dokonywane są na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, które zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP powinny podlegać kontroli następczej Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast zgodnie z aktualną linią orzecniczą Trybunału treść ww. rozporządzeń ma charakter indywidualny i konkretny, co wyłącza kognicję tego organu.

Pomocniczy podział terytorialny stanowi dalszy wyraz decentralizacji władzy publicznej. Obowiązujące rozwiązania prawne wskazują, że jego zastosowanie jest możliwe jedynie w ramach jednostek samorządu terytorialnego na stopniu gminy. Utworzenie jednostek pomocniczego podziału terytorialnego, z wyjątkiem Miasta Stołecznego Warszawy jest fakultatywne.

Zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Dokonana na potrzeby pracy analiza statutów gmin przeprowadzona wskazuje, 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. Biorąc pod uwagę procedurę tworzenia jednostek pomocniczych gminy, ustawodawca szczególną rolę przyznał mieszkańcom, wyznaczając im istotną rolę w konsultacjach przeprowadzanych przed utworzeniem jednostki pomocniczej oraz przed ustaleniem treści statutów takich jednostek.

Analiza przepisów prawa, dorobku judykatury, doktryny, a także przeprowadzone badania wskazują, że więź łącząca wspólnotę mieszkańców oraz terytorium, które oni zamieszkują, stanowią immanentne cechy samorządu terytorialnego. Będące przedmiotem badań niniejszej rozprawy 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. Badania przeprowadzone w rozprawie uzasadniają wniosek, że obowiązujące rozwiązania prawne nie gwarantują rzeczywistej ochrony konstytucyjnej wartości jaką jest terytorium wspólnoty samorządowej. Co więcej, uwarunkowania prawne dotycząc zmian podziału terytorialnego państwa i jednostek tego podziału uznać można za system, którego charakterystyczną cechą jest konfliktogenność interesów. 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 uzależnione od bieżącej polityki.

Lesław Dąb