



Warszawa, 05-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.604.3.2024.ŁK

Pan Michał Krawczyk

Posel na Sejm RP

**Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Polityki Regionalnej**

Sejmu RP

via ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat jest adresatem skarg jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców, dotyczących wprowadzanych przez Radę Ministrów zmian w podziale terytorialnym państwa. Zmiany granic gmin, dokonywane przez Radę Ministrów są źródłem stałych konfliktów pomiędzy samorządami i ich mieszkańcami. Badane przez Rzecznika na przestrzeni lat sprawy (por. przykładowo sprawę zmiany granic Opola i sąsiednich gmin¹) wskazują, że korzystanie przez Radę Ministrów z kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) często może być postrzegane jako arbitralne. Choć bowiem ustawa (art. 4 ust. 3) określa wytyczne do dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, to jednak stopień ich ogólności zapewnia Radzie Ministrów swobodę graniczącą z dowolnością. W praktyce powoduje to, że decyzje o utworzeniu, czy zmianie granic gmin uzależnione są nie od

¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konflikt-dotycz%C4%85cy-granic-opola-%E2%80%93-mo%C5%B4liwe-rozwi%C4%85zania>.

merytorycznych przesłanek, a woli politycznej organu je podejmującego. Trudno bowiem inaczej oceniać przypadki takie jak chociażby sprawa utworzenia gmin Szczawa i Grabówka, gdzie Rada Ministrów w przeciągu pół roku podjęła decyzję o ich utworzeniu a następnie swoją decyzję (na dwa dni przed wejściem w życie) zmieniła², chociaż warunki, w jakich podejmowane były oba omawiane rozstrzygnięcia zmianie nie uległy.

Rzecznik Praw Obywatelskich za zasadnicze źródło konfliktów występujących na tle tworzenia i zmian granic gmin uznaje brak sądowej kontroli nad rozstrzygnięciami Rady Ministrów w tym przedmiocie. Powodem wspomnianego braku kontroli jest z kolei przewidziana przez ustawodawcę forma, w jakiej Rada Ministrów realizuje swoją kompetencję, tj. rozporządzenie. Rozporządzenia wydawane przez Radę Ministrów w oparciu o art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określane jednak bywają jako rozporządzenia o charakterze hybrydowym: mając formę aktu prawa powszechnie obowiązującego, nie zawierają norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a w sposób konkretny rozstrzygają indywidualną sprawę w sposób podobny z decyzjami administracyjnymi. Z tego powodu, rozporządzenia „graniczne” kwestionowane dotychczas przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli były przez ten organ oceniane, to co najwyżej pod kątem zachowania przewidzianej prawem wyższego rzędu formy, ale nie co do treści (czy zostały spełnione merytoryczne warunki do dokonania zmian w podziale terytorialnym). Chociaż materialnie omawiane rozstrzygnięcia Rady Ministrów bliskie są decyzjom administracyjnym podlegającym kontroli sądów administracyjnych, te odmawiają jednak sprawowania takiej kontroli z uwagi na określoną przez ustawodawcę formę dokonywania zmian granic (rozporządzenie), wykluczając przy tym również kontrolę czynności podejmowanych przez Radę Ministrów na etapie poprzedzającym wydanie rozporządzenia³.

Apele o modyfikację procedury tworzenia i zmiany granic gmin, ponawiane są od wielu lat przez zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Kilkukrotnie występował w tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich. Mimo trzykrotnego sygnalizowania przez Trybunał Konstytucyjny Parlamentowi i Rządowi konieczności zmian procedury tworzenia i zmiany granic gmin poprzez zapewnienie możliwości pełnej sądowej

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-gminy-szczawa-grabowka-utworzenie-tk-mswia>.

³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rzad-zmiana-granic-gmin-nsa-skarga-kasacyjna-odrzucenie>.

kontroli tych rozstrzygnięć ((postanowienia z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09, z 12 maja 2009 r., sygn. S 3/09 i z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19⁴), do zmian takich nie doszło, mimo zapewnień o gotowości do dyskusji nad nimi⁵.

W końcu ubiegłej kadencji Sejmu RP, do łaski marszałkowskiej trafił projekt ustawy, który miał stanowić odpowiedź na omawiany problem⁶. Zasadniczy kierunek proponowanych w nim zmian (możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia w przedmiocie zmiany granic przed sądem administracyjnym) czyniłby zadość artykułowanemu przez lata postulatowi. Projekt ten (nr EW-020-1118/23), poza skierowaniem 18 stycznia 2023 r. do opiniowania nie doczekał się dalszych prac (nie nadano mu nawet numeru druku sejmowego).

Powyższe pozwalam sobie przedstawić Panu Przewodniczącemu w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058) wraz z prośbą o zainteresowanie się omawianym problemem i podjęcie w ramach Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP prac zmierzających do opracowania projektu (choćby na bazie projektu zarzuconego w poprzedniej kadencji Sejmu RP) nowelizacji regulacji aktualnie normujących procedurę tworzenia i zmian granic gmin. Zapewniam przy tym, że pozostaję, wraz z moim zespołem, do dyspozycji Pana Przewodniczącego, jeżeli uzna Pan za wskazane szersze przedstawienie doświadczeń i spostrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁴ opubl. odpowiednio OTK-A 2009/10/153; OTK-A 2009/5/75; 36 OTK-A 2019/33.

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/mswia-informuje-%C5%BCe-sejm-zainteresowany-jest-debat%C4%85-o-zasadach-zmiany-granic-gmin.>

⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/dok?OpenAgent&9-020-1118-2023.>