

STANOWISKO
XXXII Zgromadzenia Ogólnego
Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 19 czerwca 2018 r.
w sprawie
zmian prawa dot. podziału i zmiany granic gmin

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej cały czas z niepokojem obserwuje brak woli politycznej ośrodków władzy w zakresie systemowych zmian prawa dotyczącego procesów podziału i zmiany granic gmin.

Związek - w interesie gmin z obszarami wiejskimi - w sprawie zmian granic gmin wielokrotnie apelował do rządu i parlamentu o dokonanie zmian systemowych w tym zakresie. Postulowaliśmy o zmianę ustawy o samorządzie gminnym wraz z przepisami wykonawczymi, odnoszącymi się do zmian granic gminy oraz jej podziału, celem przyłączenia do innej gminy. Wskazywaliśmy na nieuregulowane problemy finansowe wynikające z podziałów. W sprawie tej przyjęto wiele stanowisk Kongresów Gmin Wiejskich, Zgromadzeń Ogólnych Związku, a także Zarządu Związku. Także ostatni, XVII Kongres Gmin Wiejskich przyjął w tej sprawie stanowisko skierowane do parlamentu i rządu. Niestety, nic w tej sprawie nie uczyniono. Widocznie obecny stan, funkcjonujący w tym zakresie, mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K37/06, Dz. U. z 2009 r. nr 63 poz. 532) dla niektórych środowisk jest zadowalający i służy do realizacji populistycznych niejednokrotnie zamierzeń, za którymi kryją się niekorzystne rozwiązania dla gmin z obszarami wiejskimi. Mimo, iż w uzasadnieniu w/w wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdza m.in. „że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm nie spełnia oczekiwań podmiotów biorących udział w tym procesie. Zarówno to zjawisko, jak i wątpliwości przedstawicieli doktryny prawnej wskazują na pewne nieprawidłowości wynikające bądź z samych przepisów, bądź ze sposobu ich stosowania” nie ma woli i prób zmiany prawa. Strona rządowa w odpowiedziach na nasze stanowiska podkreśla się brak potrzeby zmiany istniejącego stanu prawa. A ten stan podważa zasadę stabilności terytorialnej gmin, która to zasada leży u podstaw konstytucyjnego statusu gminy. Ostatnie zmiany granic gmin, szczególnie przeprowadzone z pominięciem opinii mieszkańców obszarów przyłączanych do innych gmin spowodowały kolejne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego.

Zmiany granic gmin, dokonywane wyłącznie z pobudek ekonomicznych, poza burzeniem więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz jednorodności i stabilności terytorialnej, generują także ubytki w dochodach i destabilizują budżety gmin dotkniętych redukcjami terytorialnymi. To nie jest przypadkowe, iż zagrożone „anektowaniem” są szczególnie tereny wiejskie z uporządkowaną infrastrukturą i atrakcyjnymi terenami inwestycyjnymi.

Przejmowanie przez inne gminy tych terenów wraz ze związanymi z nimi nieruchomościami gminnymi ma charakter wyłączenia - bez jakichkolwiek odszkodowań, cesji zobowiązań, czy też rekompensat.

Związek w całości podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowiska i apele w sprawie systemowego uregulowania procesów podziałowych, , poprzez zmianę ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i przepisów wykonawczych odnoszących się do zmian granic gmin. Oczekiwane przez nas zmiany prawa uwzględniać winny powody, które powodowały i powodują wnoszenie przez jednostki samorządu terytorialnego wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, a także wątpliwości przedstawicieli doktryny prawnej w tym zakresie. Wobec jednak unikania kompleksowego uregulowania, po okresie ponad 28-letniego funkcjonowania odrodzonego samorządu, XXXII Zgromadzenie Ogólne Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o ustanowienie przynajmniej przepisów regulujących przede wszystkim skutki ekonomiczne zmian granic gmin uwzględniających następujące zagadnienia:

- Określenie zasad rozliczeń skutków procesów podziałowych, szczególnie rozliczeń finansowych i majątkowych pomiędzy gminami objętymi zmianami granic, zapewniającymi rekompensatę za poniesione nakłady i utracone mienie komunalne i dochody, a także cesję zobowiązań finansowych wobec instytucji finansowych i budżetu państwa.
- Uregulowania stałego i systemowego wymaga także proces przejęcia długów i zobowiązań prawnofinansowych gminy likwidowanej z urzędu ze względu na jej nadmierne zadłużenie. Uregulowanie problemu tzw. specustawą w odniesieniu wyłącznie do gminy Ostrowice jest działaniem doraźnym.
- Zwolnienie z kosztów, opłat i podatków z tytułu przeniesienia własności mienia wynikających z procesu zmiany granic gmin.
- Ograniczenie częstotliwość referendów i konsultacji publicznych ws. zmiany granic, dot. tych samych obszarów gmin, do jednego razu w kadencji samorządów. Coroczne organizowanie referendów i konsultacji w tej samej sprawie jest kosztochłonne i wprowadza porzucie nieuzasadnionej tymczasowości.

Przedstawiając kolejne stanowisko w sprawie granic gmin, ponownie powtarzamy, że postulowane zmiany uchronią wiele gmin przed nieuzasadnioną „aneksją terytorialną” dokonywanych dotychczas z pobudek ekonomicznych i politycznych, lub na jednostronny wniosek silniejszej, sąsiadującej gminy miejskiej.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich RP
/-/ Marek Olszewski



KONGRES GMIN WIEJSKICH

OSSA, 19-20.10.2017

STANOWISKO

XVII Kongresu Gmin Wiejskich

z dnia 20 października 2017 r.

w sprawie:

zmian prawa dot. podziału i zmiany granic gmin

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. (sygn. akt k37/06, Dz.U. z 2009 r. nr 63, poz. 532) stwierdził, że „Liczba wniosków wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z dokonywanymi zmianami w podziale terytorialnym wskazuje, że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm nie spełnia oczekiwań podmiotów biorących udział w tym procesie. Zarówno to zjawisko, jak i wątpliwości przedstawicieli doktryny prawnej wskazują na pewne nieprawidłowości wynikające bądź z samych przepisów, bądź ze sposobu ich stosowania”.

Począwszy od 1992 roku miało miejsce około 400 zmian granic gmin. Oznacza to, że podział administracyjny państwa jest cały czas płynny. W większości przypadków zmian granic gmin dokonywano z pominięciem opinii, a często protestów o dużej skali, mieszkańców obszarów przyłączanych do innych gmin. Taki stan podważa zasadę stabilności terytorialnej gmin, która to zasada leży u podstaw konstytucyjnego statusu gminy.

Niedokonane utworzenie gmin Grabówka i Szczawa, wielce problematyczne poszerzenie granic Opola – kosztem otaczających miasto gmin, szczególnie Dobrzyń Wielkiego, niezrozumiałe, wbrew logice ładu przestrzennego, „wtargnięcie” Konina w obręb gminy Stare Miasto oraz problem gminy Rzekuń decydują o krytyce prawa stanowiącego podstawę procesów podziałowych. Czynią też wielce aktualnymi opinie Trybunału Konstytucyjnego. Wspomnieć też należy o problematyce rozlewających się przestrzennie miast i ich dążeniach do przejmowania terenów otaczających je gmin, co ma być panaceum na problemy depopulacji jednostek miejskich. Z niepokojem obserwujemy poczynania Związku Miast Polskich zmierzające do likwidacji tzw. gmin obwarzankowych.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej obserwując powyższe negatywne zjawiska oraz działając w interesie i na rzecz gmin z obszarami wiejskimi, wielokrotnie w formie stanowisk Kongresów Gmin Wiejskich, Zgromadzeń Ogólnych Związku, a także Zarządu Związku apelował do rządu i parlamentu o dokonanie zmian ustawy o samorządzie gminnym, a także jej przepisów wykonawczych odnoszących się do zmian granic gminy oraz jej podziału celem przyłączenia do innej gminy.

Przez 27 lat funkcjonowania odrodzonego polskiego samorządu utworzyły się i okrzepły wspólnoty posiadające swoją tożsamość i ponoszące odpowiedzialność za realizację zadań publicznych na rzecz mieszkańców, członków tychże wspólnot. Pomiedzy sąsiednimi wspólnotami, gminami i miastami stworzone zostały różnorodne mechanizmy współpracy i relacje infrastrukturalne poprawiające efektywność realizacji zadań publicznych. To właśnie współpraca i zgodne partnerskie w wielu formach współdziałanie sąsiadujących wspólnot o charakterze wiejskim i miejskim powinny być warunkami koniecznymi do procesów regulujących granice pomiędzy nimi. ZGWRP podtrzymuje wcześniej prezentowane stanowisko, że zagwarantowany prawnie proces konsolidacji samorządów, w tym podziału gmin, opierający się na obopólnej zgodzie i woli powinien być główną ścieżką zmian mapy podziału administracyjnego kraju.

Uwzględniając powyższe Kongres Gmin Wiejskich wnosi o zmianę zapisów części ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i przepisów wykonawczych odnoszących się do zmian granic gmin i procesów ich podziałów celem przyłączenia do obszarów innych gmin. Nowelizacja przepisów winna zmierzać do:

- Ustawowego wzmocnienia ochrony stabilności terytorialnej gminy wynikającej z umocowania statusu gminy w Konstytucji RP.
- Precyzyjnego uregulowania przesłanek pozwalających na wszczęcie procedur podziałowych.
- Uzależnienia zmian od zgody mieszkańców tej części wspólnot, które mają ulec procesom przekształceniowym.
- Nadania większej rangi współuczestnictwa zainteresowanych gmin, aby konsultacje w sprawach podziału oprzeć na przepisach o referendum gminnym, co sugeruje Europejska Karta Samorządu Lokalnego.
- Ograniczyć częstotliwość referendów i konsultacji publicznych ws. zmiany granic, dot. tych samych obszarów gmin, do jednego razu w kadencji samorządów.
- Wprowadzenia zamkniętego katalogu sytuacji, w których mimo braku porozumienia i obopólnej zgody zainteresowanych stron są one dopuszczalne ze względu na ważny interes państwa.
- Określenia zasad rozliczeń skutków procesów podziałowych, szczególnie rozliczeń finansowych i majątkowych pomiędzy gminami objętymi zmianami granic, zapewniającymi rekompensatę za poniesione nakłady i utracone dochody, a także cesję zobowiązań finansowych wobec instytucji finansowych i budżetu państwa. Uregulowania wymaga także proces przejęcia długów i zobowiązań prawno-finansowych gminy likwidowanej z urzędu ze względu na jej nadmierne zadłużenie.
- Zwolnienia z kosztów, opłat i podatków z tytułu przeniesienia własności mienia wynikających z procesu zmiany granic gmin.

Postulowane zmiany uchronią wiele gmin przed nieuzasadnioną „aneksją terytorialną” dokonywaną dotychczas z pobudek politycznych, lub na jednostronny wniosek silniejszej, sąsiadującej gminy miejskiej. Zmiany wyeliminują także zmuszanie gmin do przejęcia długów i zobowiązań innych gmin przyłączanych do nich z urzędu.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich RP
/-/ Marek Olszewski



Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

STANOWISKO

Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
w sprawie:

**zmian ustawy o samorządzie gminnym odnoszących się do zmian granic
gminy oraz jej podziału celem przyłączenia do innej gminy**

Warszawa, 12 stycznia 2016 r.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) działając w interesie i na rzecz gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wnosi do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie jednoznacznych i przejrzystych zasad regulujących procesy zmian granic gminy i jej podziału, zmierzających do przyłączenia części jej terytoriów do innej gminy. Wnoskujemy zatem o zmianę zapisów części ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015r., poz. 1515) odnoszących się do Art.4, Art.4a, Art.4b, Art.4c, Art.4d, Art.4e, Art.4ea, Art.4f.

W uzasadnieniu podajemy, iż od wielu lat gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, szczególnie te, które sąsiadują z większymi gminami miejskimi, często o charakterze metropolitalnym wnoszą do ZGWRP o podejmowanie działań broniących je przed podziałami i wcielaniem części ich terytoriów do obszarów miejskich. Jest też powszechne oczekiwanie na zmianę prawa regulującego te procesy. Potrzeba stabilizacji mapy podziału administracyjnego kraju była szeroko dyskutowana w okresach obchodzenia rocznic 20 i 25 lecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce. Przez ten okres funkcjonowania samorządu utworzyły się i okrzepły wspólnoty posiadające swoją tożsamość i ponoszące odpowiedzialność za realizację zadań publicznych na rzecz mieszkańców, członków tychże wspólnot. Pomędzy sąsiednimi wspólnotami, gminami i miastami w minionych latach stworzone zostały różnorodne mechanizmy współpracy i relacje społeczno-infrastrukturalne poprawiające efektywność realizacji zadań publicznych. Zatem współpraca i zgodne partnerskie współdziałanie sąsiadujących gmin o charakterze wiejskim i miejskim powinny być warunkami koniecznymi dla procesów regulujących granice pomiędzy nimi. Właśnie w tym kierunku zmierzają nowe uregulowania prawne w ustawie o samorządzie gminnym wprowadzające proces zgodnego łączenia się gmin. ZGWRP stoi na stanowisku, że właśnie zagwarantowany prawnie proces konsolidacji samorządów opierający się na obopólnej zgodzie i woli powinien być główną ścieżką zmian mapy podziału administracyjnego kraju. Zdając sobie jednak sprawę z faktu absolutnych potrzeb zmiany granic gmin i procesów ich podziałów celem przyłączenia do obszarów innych gmin, ZGWRP wnosi aby:

- zmiana zapisów ustawy o samorządzie gminnym, we wcześniej wskazanym zakresie, regulowała precyzyjnie przesłanki pozwalające na wszczęcie procedur podziałowych,
- uzależnić zmiany od zgody mieszkańców tej części wspólnot, które mają ulec procesom przekształceniowym,
- wprowadzić zamknięty katalog sytuacji, w których mimo braku porozumienia i obopólnej zgody zainteresowanych stron są one dopuszczalne ze względu na ważny interes państwa.

Wnosząc o powyższe Zarząd ZGWRP uważa, że unormowanie prawa w tym zakresie prowadzące do nie wzniecania lub zaęgnywania konfliktów w tym zakresie leży w interesie strony samorządowej jak i rządowej.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Marek Olszewski