

# Łączenie gmin oraz tworzenie nowych gmin w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym

**Abstrakt:** Przepisy dotyczące możliwości zmian terytorialnych gmin regulują art. 4-4f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przez te kilkadziesiąt lat wskazana część ustawy była aktualizowana. Reguluje ona tryb dokonywania wspomnianych zmian oraz sytuację prawną jednostek samorządu terytorialnego po ich dokonaniu. Początkowo przepisy te bardzo ogólnie wskazywały na sposób dokonywania zmian, jednak z czasem, bazując na doświadczeniach w tym zakresie, ustawodawca modyfikował treść tych przepisów, ostatni raz w 2017 r. Jest to z perspektywy funkcjonowania państwa i jego zasadniczego podziału terytorialnego niezwykle doniosła kwestia, ponieważ umożliwia z jednej strony ewolucję granic funkcjonujących wewnątrz kraju, z drugiej zaś rozwój regionalny i lokalny, dostosowywanie administracji do dynamicznie zachodzących zmian społecznych, gospodarczych i kulturowych w kraju. Jednocześnie przepisy te ułatwiają zachowanie ciągłości władz lokalnych oraz ciągłości prawnej gmin, dzięki czemu gminy mogą sprawnie funkcjonować, a obywatele nie odczuwają negatywnych skutków takich zmian. Umożliwia to także budowanie zaufania do administracji samorządowej, rządowej, które też biorą w sposób znaczący udział w całym procesie oraz rozwój gmin bez negatywnych, prawnych skutków zmian.

**Słowa kluczowe:** gmina, granica, łączenie, dzielenie, finanse, gospodarka, kultura, społeczeństwo, obywatele, samorząd, Rada Ministrów, konsultacje, referendum, rada gminy

## 1. Wstęp

Trybunał Konstytucyjny<sup>1</sup> zauważył, że podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej nie jest niezmienny, podlega procesom rozwoju, dostosowania go do przeobrażeń w przestrzeni społecznej, gospodarczej i demograficznej, a jego zmiany uznaje się za urzeczywistnienie funkcji polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Co więcej, Trybunał wskazuje, że bierność

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

w postępie dotyczącym podziału terytorialnego może być wręcz swojego rodzaju hamulcem w rozwoju kraju<sup>2</sup>. Podstawę takiego stanowiska stanowi wykładnia art. 4 i art. 4a-f u.s.g. dotyczących zasad dokonywania takich zmian w zakresie najmniejszych jednostek podziału terytorialnego Polski<sup>3</sup>.

Łączenie gmin oraz tworzenie nowych jest emanacją idei samorządności i umożliwieniem obywatelom współdecydowania o kształcie granic zamieszkiwanych przez nich j.s.t., które są co do zasady najbliższej mieszkańca, co potwierdza zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy<sup>4</sup>. *Ratio legis* wprowadzenia możliwości łączenia gmin jest także umożliwienie rozwoju małym ośrodkom miejskim oraz wiejskim, które nie mają samodzielnie szans na rozwój zarówno pod względem zaplecza kadrowego, które jest niezbędne do bieżącego prowadzenia działalności gminy, jak i zaplecza finansowego, w tym większej zdolności grantowej czy dotacyjnej. Ponadto połączenie gmin ma także umożliwić zwiększenie atrakcyjności danej gminy, co może skutkować ograniczeniem migracji do większych ośrodków miejskich i drastycznej zmiany struktur demograficznych na obszarach małych miast oraz wsi<sup>5</sup>.

Z kolei 30 lat w zakresie tworzenia nowych gmin lub podziału już istniejących wyraźnie zarysowuje proces rozwoju świadomości, zarówno ustawodawcy, jak i samych samorządów, którzy w sposób empiryczny przekonywali się, który z modeli jest najlepszy w zastanej sytuacji faktycznej oraz prawnej oraz jakie nieprzewidziane dotąd utrudnienia napotykały samorządy w związku ze zmianami zarówno granic, jak i samej struktury.

Z tego powodu zarysowany temat skłania do refleksji i głębszej analizy. Celem artykułu jest przybliżenie rozwiązań prawnych ujętych w u.s.g. dotyczących łączenia, dzielenia, zmiany granic, nazw, siedzib władz gmin oraz przedstawienie sposobu kształtowania się regulacji stanowiących o tym w ujęciu czasowym. Zostanie w nim także podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy omawiane przepisy u.s.g są kompletne, wyczerpują zagadnienie dotyczące zmian terytorialnych gmin. W artykule przedstawiono też pokrótce orzecznictwo w tym zakresie sądów powszechnych w Polsce. Do tego celu w pracy wykorzystano następujące metody: dogmatyczno-prawną, historyczno-prawną oraz empiryczną.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

<sup>3</sup> K. Makowski, *Łączenie gmin*, LEX/el. 2015.

<sup>4</sup> H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 69-76.

<sup>5</sup> K. Makowski, *op. cit.*

## 2. Rys historyczny

Od 1995<sup>6</sup> r. sukcesywnie wprowadzane są nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczące zmiany granic gmin. Pierwotne brzmienie ustawy<sup>7</sup> przewidywało jedynie proces tworzenia nowych gmin, pomijając jednocześnie kwestie ich łączenia. Kolejna istotna modyfikacja w tym zakresie nastąpiła w 2001 r., kiedy to został całkowicie zmieniony art. 4 u.s.g. i odtąd Rada Ministrów nie była zobowiązana do przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami obszaru, którego zmiany miały dotyczyć. Nadano także kompetencje radom gmin do wnioskowania o wprowadzenie zmian, a także wskazano w art. 4 ust. 4 u.s.g. determinanty nadania miejscowości statusu miasta<sup>8</sup>. W świetle tych zmian najważniejsza wydaje się zmiana dająca radzie gminy możliwość samodzielnego złożenia wniosku o utworzenie gminy lub podział już istniejącej. Jest to rozwój samodzielności gmin i umożliwienie samodecydowania o ich kształcie przez własne organy władzy<sup>9</sup>. W 2011 r., poza pełnomocnikiem do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy, wprowadzono także do u.s.g. przepisy o referendum lokalnym dotyczącym opisywanej tu materii. Był to swego rodzaju powrót do pierwotnej koncepcji tworzenia nowych gmin i konsultacji społecznych, zwiększający jednak ich rangę do poziomu referendum i nadający im bardziej normatywny kształt, jednocześnie pozostawiający je w sferze fakultatywnej. Ponadto we wskazanej nowelizacji ustawy dodano przepis ustanawiający konieczność powołania osoby pełniącej jednoosobowo funkcję rady gminy, jeśli ta uległa rozwiązaniu w związku ze zmianami terytorialnymi Polski. Można zatem wskazać, że omawiana nowelizacja z 2011 r. przedstawia proces koordynowania działaniem gminy i zachowania w niej ciągłości władzy w związku ze zmianami granic. W 2015 r.<sup>10</sup> oraz 2017 r.<sup>11</sup> wdrożono ostatnie jak

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

<sup>8</sup> 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 z późn. zm.).

<sup>9</sup> K. Makowski, *op. cit.*

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 2232).

dotąd nowelizacje przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tworzenia lub dzielenia gmin, które wskazują na zachowanie ciągłości prawnej gminy. Należy podkreślić, że od wprowadzenia ustawy w 1990 r. nastąpiły te istotne z punktu widzenia funkcjonowania gmin zmiany, które do czasu kolejnych nowelizacji rozszerzających prawa i obowiązki oraz statuujących sytuację prawną gmin w trakcie oraz po wprowadzeniu zmian w granicach, nazwie, siedzibie władz nie były prawnie regulowane, co mogło powodować znaczące utrudnienia w działaniu gmin powstałych na mocy art. 4-4f u.s.g.

W zakresie praktycznego stosowania łączenia gmin, zmian ich nazwy, siedziby czy też tworzenia nowych należy wskazać szereg nowelizacji dokonanych w 1991 r., kiedy to na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dokonano korekty granic w 404 gminach w całej Polsce<sup>12</sup>. W większości wdrażano je na mocy omawianego rozporządzenia i polegały na połączeniu gmin miejskich, wiejskich lub miejsko-wiejskich, tzw. gmin bliźniaczych, w jedną gminę z siedzibą w miejscowości, gdzie dotychczas znajdowała się siedziba władz obu gmin. Przykładami gmin, które powstały na mocy przytaczanego rozporządzenia, są gmina miejsko-wiejska Gryfów Śląski<sup>13</sup>, z siedzibą władz w mieście Gryfów Śląski, czy gmina miejsko-wiejska Przemków, z siedzibą władz w mieście Przemków, powstała z połączenia gminy miejskiej Przemków z gminą wiejską Przemków<sup>14</sup>. Ponadto, w 23 gminach dokonano procesu odwrotnego, tzn. podziału gminy na mniejsze jednostki. Do takich gmin zalicza się m.in. gmina miejska Złotoryja z siedzibą władz w mieście Złotoryja<sup>15</sup> oraz gmina wiejska Złotoryja z siedzibą władz również w mieście Złotoryja<sup>16</sup>. W dwóch gminach dokonano także zmiany nazwy miasta, które było siedzibą gminy, a co za tym idzie zmiany nazwy samej gminy. Tymi gminami były: miasto Leszczyna i gmina Leszczyna w województwie katowickim – w wyniku zmiany gmina miejska Czerwionka-

---

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> Strona internetowa BIP gminy miejsko-wiejskiej Gryfów Śląski: <http://bip.gryfow.pl> [dostęp 14.04.2024].

<sup>14</sup> Strona internetowa BIP gminy miejsko-wiejskiej Przemków: <https://umprzemkow.bip.gov.pl> [dostęp 14.04.2024].

<sup>15</sup> Strona internetowa BIP gminy miejskiej Złotoryja: <https://zlotoryja.bip.info.pl/index> [dostęp 14.04.2024].

<sup>16</sup> Strona internetowa BIP gminy wiejskiej Złotoryja: <https://bip.zlotoryja.com.pl> [dostęp 14.04.2024].

-Leszczyny i gmina Czerwionka-Leszczyny<sup>17</sup>, oraz miasto Krzyż i gmina Krzyż zmienione na Krzyż Wielkopolski z siedzibą władz w Krzyżu Wielkopolskim<sup>18</sup>.

### 3. Analiza norm prawnych dotyczących połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy

Z przytoczonych w niniejszej pracy przepisów u.s.g. można wyinterpretować trzy rodzaje norm w nich zawartych.

Pierwszym rodzajem są normy kompetencyjne. Do nich zalicza się przede wszystkim art. 4, art. 4e oraz art. 4f u.s.g., które nadają Radzie Ministrów prawo do kształtowania podstawowych planów gminy, jakimi są jej nazwa, granice czy nadawanie statusu miasta. Należy podkreślić, że Rada Ministrów ma wyłączność odnośnie do stanowienia tego typu praw. Szczególne kompetencje w tym kontekście ma także Prezes Rady Ministrów w świetle przepisów art. 4e oraz 4f u.s.g. w zakresie wyznaczenia pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy oraz osoby, która wykonuje zadania i kompetencje rady gminy do czasu wyboru nowej rady gminy, o czym szerzej w dalszej części pracy<sup>19</sup>.

Kolejny rodzaj tworzą normy delegacyjne. Do nich warto zakwalifikować przede wszystkim przepisy art. 4 u.s.g., który deleguje Radzie Ministrów wydawanie rozporządzeń w przytoczonych sprawach. Jest to upoważnienie ustawowe, przysługujące Radzie Ministrów po spełnieniu warunków przewidzianych w tymże artykule. Celem takiego rozporządzenia jest realizacja postanowień ustawowych i nie może zawierać innych spraw niż te w niej przewidziane, a także nie może wykluczać przepisów samej delegacji. Rada Ministrów nie może też takiej kompetencji przekazać innemu organowi. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup> „Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji [...] innemu organowi”. Na niemożliwość dekoncentracji kompetencji ustawowej wskazuje także Sąd Najwyższy, który

---

<sup>17</sup> Strona internetowa BIP gminy miejsko-wiejskiej Czerwionka-Leszczyny: <https://www.czerwionka-leszczyny.pl> [dostęp 14.04.2024].

<sup>18</sup> Strona internetowa BIP gminy wiejskiej Krzyż Wielkopolski: <https://www.bip.gov.pl/subjects/5395,Urzad+Miasta+w+Krzyzu+Wlkp.html> [dostęp 14.04.2024].

<sup>19</sup> M. Mączyński, *Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e)*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, s. 141.

<sup>20</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

w jednym z wyroków akcentuje, że organ, na którego ustawa deleguje obowiązek wydania rozporządzenia, jeśliby przekazał tę kompetencję innemu organowi, to narusza Konstytucję RP i doprowadza do deliktu konstytucyjnego naruszającego zasady demokratycznego państwa prawa<sup>21</sup>. Rada Ministrów ma zatem wyłączną kompetencję i delegację do kształtowania granic, nazwy, siedziby gminy, ich łączenia oraz tworzenia nowych, a także nadawania statusów miast.

Trzeci rodzaj norm prawnych ujętych w przepisach u.s.g. dotyczących połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy, mają charakter instrukcji. Zostały one zawarte w art. 4 ust. 3 i 4 u.s.g. Zawierają informacje dotyczące przesłanek, którymi Rada Ministrów powinna kierować się, dokonując zmian dotyczących gmin. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim determinanty zasad podziału gmin, tworzenia nowych czy zmiany granic już istniejących. Jednorodność ze względu na charakter osadniczy, przestrzenny, więzi społeczne, gospodarcze czy kulturowe, a także infrastrukturę społeczną i techniczną oraz charakter zabudowy jest wytyczną, które Rada Ministrów jest zobligowana uwzględnić. Istotne są także przepisy art. 4a ust. 1 u.s.g. nakazujące Radzie Ministrów kierowanie się zdaniem społeczeństwa wyrażonego w trakcie obligatoryjnie przeprowadzanych konsultacji, jeśli proponowane zmiany naruszają granice województw i/lub powiatów<sup>22</sup>. Instrukcje te mają przede wszystkim na celu zachowanie jednolitości gminy pod wieloma względami, a także niedoprowadzenie do podziału społecznego czy infrastrukturalnego nowej lub połączonej gminy<sup>23</sup>.

#### 4. Zasady oraz determinanty łączenia oraz tworzenia nowych gmin

Wspomniane przez autora przepisy jednoznacznie określają, w jaki sposób i kiedy można dokonywać łączenia gmin oraz tworzyć nowe. Statuuje je przepisy art. 4 ust. 1-4, art. 4a, art. 4b, art. 4c, art. 4d u.s.g.

Pierwszym z wymienionych przepisów, który wskazuje na właściwość Rady Ministrów w zakresie dokonywania granic gmin, jest przepis stanowiący

---

<sup>21</sup> Wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98, OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 639, LEX nr 37678.

<sup>22</sup> A. Rytel-Warzocho, *Obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące organizacji i ustroju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, Warszawa 2011, LEX/el.

<sup>23</sup> Opracowane na podstawie: M. Mączyński, *op. cit.*, s. 142-144.

o możliwości nadawania statusu miejscowości, zmiany nazwy i siedziby władz. Czyni to w drodze rozporządzenia. Z przepisów art. 4 ust. 2 można wywnioskować, że zmiany te następują z inicjatywy własnej Rady Ministrów lub na wniosek gminy, której reforma ma dotyczyć. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r.<sup>24</sup> wskazuje, że realizacja tego zadania przez Radę Ministrów jest realizacją zadania wynikającego z art. 146 Konstytucji RP, która realizuje bezpośrednio zasadę pomocniczości w interesie dobra wspólnego<sup>25</sup>.

Jak zostało wskazane w pracy, Rada Ministrów, przy kreowaniu zmian granic gmin, ich łączeniu, tworzeniu nowych czy zmianie siedziby władz lub nazwy, powinna kierować się określonymi zasadami zawartymi w art. 4 ust. 3 u.s.g. Kryteria te mają na celu uniemożliwienie doprowadzenia do niekorzystnego podziału gminy na rejony z punktu widzenia społecznego, budowlanego czy kulturowego. Dopuszczenie do takiej sytuacji byłoby w istocie zaprzeczeniem konieczności utworzenia takiej gminy lub połączenia kilku, której idea jest scalenie podobnych do siebie j.s.t. Mogłoby to wręcz zahamować rozwój gminy lub nawet spowodować zastój lub cofanie się w rozwoju lokalnej kultury, społeczeństwa czy rozwoju przestrzennego. Przepis art. 4 ust. 4 u.s.g. natomiast stanowi, że zmiany opisywane w omawianym artykule są dokonywane z uwzględnieniem infrastruktury społecznej, gospodarczej oraz układu urbanistycznego i charakteru zabudowy. *Ratio legis* przytaczanego przepisu jest tożsamy z tym, który można wywnioskować z treści art. 4 ust. 3 u.s.g. Chodzi przede wszystkim o kreowanie bodźców do rozwoju wynikającego ze zmian, ujednoczenia zbliżonych lub takich samych społeczności pod kątem władzy, przepisów prawa miejscowego czy pobudzenia poczucia jedności społecznej pod wspólną nazwą gminy i siedzibą jej władz. W tym miejscu autor uznał za zasadne podkreślenie graficznego ułożenia kolejności przytaczanych artykułów. Należy uznać, że kryteria określone w art. 4 ust. 3 u.s.g. muszą zostać przez Radę Ministrów rozpatrzone w pierwszej kolejności. Dopiero wówczas, gdy Rada Ministrów uzna, że zostały one spełnione, powinna zweryfikować kryteria określone w art. 4 ust. 4 u.s.g. Po spełnieniu, w opinii Rady Ministrów, wszystkich kryteriów wymienionych w art. 4 u.s.g., może ona podjąć stosowną uchwałę przyjmującą rozporządzenie<sup>26</sup>. Jednocześnie wypada zwrócić

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

<sup>25</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, [Legalis.pl](http://Legalis.pl).

<sup>26</sup> M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy” 2012, nr 4 (30), s. 32.



uwagę na ogólny sposób ich ustalenia i brak pożądanego w tym zakresie uszczegółowienia<sup>27</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że to Rada Ministrów jednostronnie i władczo decyduje o ich spełnieniu. Należy zatem uznać je jedynie za wytyczne i wskazówki do tworzenia rozporządzeń, będących normami szczegółowymi, a nie bezwzględnie wiążącymi. Przedstawione stanowisko podziela Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r.<sup>28</sup>

Inną kluczową zasadą obowiązującą w sytuacji zmian granic gmin oraz tworzenia nowych, określa art. 4d u.s.g., który odsyła do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>29</sup>. Przepis art. 4 u.s.g. stanowi o zakazie wprowadzania zmian wymienionych w art. 4 u.s.g., jeśli dochody podatkowe na mieszkańca nowo utworzonej gminy lub gminy powstałej w wyniku połączenia gmin będą niższe od dochodów podatkowych ustalonych dla gmin przed utworzeniem lub ich połączeniem. Uniemożliwia to wprowadzenie omawianych w pracy zmian w podziale terytorialnym.

Kolejnym ważnym elementem, determinującym wprowadzenie zmian w podziale terytorialnym Polski na poziomie gmin, jest możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, a w przypadku zmiany granic województw lub powiatów w związku ze zmianą granic gmin, także opinii zainteresowanych rad powiatów oraz sejmików województw<sup>30</sup>. Należy podkreślić, że konsultacje społeczne powinny być skierowane do ogółu społeczeństwa gminy lub gmin. Za spełnienie warunku konsultacji społecznych nie można uznawać jedynie zasięgnięcia opinii organizacji społecznych działających na terenie zainteresowanej gminy lub gmin czy np. rad osiedli<sup>31</sup>. Potwierdzają to także wyroki sądów administracyjnych<sup>32</sup>. Ograniczenie zakresu takich konsultacji może mieć jedynie miejsce, gdy wydzieleniu ma podlegać obszar jednostki

---

<sup>27</sup> B. Szmulik, *Opinia w sprawie oceny przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy w kontekście zmiany granic miasta Opola w świetle przepisów konstytucyjnych, ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, prawa międzynarodowego, w tym Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 2, s. 149-165.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1371/13, LEX nr 1371979.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Art. 4a u.s.g.

<sup>31</sup> A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480.



pomocniczej gminy. Przepis art. 4a u.s.g. jest spełnieniem warunku wskazanego w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>33</sup>. Za przeprowadzone konsultacje uznaje się także sytuację, gdy w ciągu trzech miesięcy zainteresowana rada powiatu lub sejmik województwa nie wyda opinii. Przepis ten znajduje tylko rozwiązanie w sytuacji, gdy Rada Ministrów sama wychodzi z inicjatywą przeprowadzenia zmian, a na bezczynność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>34</sup>. Pomimo że stanowisko wyrażone w ramach takich konsultacji nie jest wiążące dla Rady Ministrów, może być uznane za realizację lub brak realizacji zasad prowadzenia podziału gminy lub utworzenia nowej w świetle art. 4 ust. 3 i 4, w szczególności gdy wynik takich konsultacji będzie negatywny. W przypadku, w którym inicjatywa dokonania zmian w podziale gmin wychodzi od zainteresowanej gminy, przeprowadzanie konsultacji ma charakter obowiązkowy. W przeciwnym razie uchwała rady gminy w sprawie wystąpienia do Rady Ministrów o dokonanie zmiany może zostać uznana za nieważną<sup>35</sup>. Wskazuje na to rozporządzenie Rady Ministrów 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<sup>36</sup>.

Szczególnym rodzajem uczestnictwa obywateli w sprawach lokalnej społeczności, określonym art. 4c u.s.g., jest referendum lokalne w sprawie połączenia gmin lub utworzenia nowej, które w przeciwieństwie do innych referendów przewidzianych w RP zostało uregulowane w u.s.g., a nie w ustawie Kodeks wyborczy<sup>37</sup>. W przypadku przeprowadzenia referendum w sprawach omawianych w niniejszym tekście konsultacje społeczne nie są wymagane<sup>38</sup>. Przepisy art. 4c u.s.g. wprowadzają istotne zmiany do referendum lokalnego w sprawie podziału gminy, utworzenia nowej gminy, zmiany granic gminy *etc.* w kwestii inicjatywy referen-

<sup>33</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

<sup>34</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 1999 r., II SAB 55/99, LEX nr 785634.

<sup>35</sup> A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*

<sup>36</sup> 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 (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 310).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408).

<sup>38</sup> M. Mączyński, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e).

dalnej. W tym przypadku z taką inicjatywą może wystąpić 15 obywateli gminy mających czynne i bierne prawo wyborcze do rady gminy. Natomiast w u.r.l. opisywaną inicjatywę może zgłosić 15 obywateli posiadających prawa wyborcze do organu wykonawczego gminy, a w przypadku innego rodzaju referendum gminnego grupa pięciu obywateli posiadających prawa wyborcze do rady gminy, terenowa jednostka partii politycznej lub organizacja pozarządowa, której statutowym terenem działania jest dana gmina<sup>39</sup>. W zakresie referendum lokalnego, szczególnie w przypadku połączenia gmin, doktryna wskazuje na znaczące problemy w zakresie fakultatywności takiego referendum. W przypadku inicjatywy połączenia gmin w jednej z nich może zostać przeprowadzone referendum lokalne w tej sprawie, w drugiej natomiast taka inicjatywa nie musi zostać podjęta. Wówczas w jednej z gmin dochodzi do przeprowadzenia konsultacji społecznych, w drugiej z kolei do organizacji referendum, które jest zdecydowanie silniejszą instytucją<sup>40</sup>. Problemem pozostaje sama organizacja referendum, gdy jego przedmiotem jest wyrażenie opinii w zakresie zmian granic proponowanych przez Radę Ministrów. Może ona być dłuższa niż przewidziane trzy miesiące na wyrażenie opinii przez organ stanowiący, po których wymóg wyrażenia opinii uważa się za spełniony<sup>41</sup>.

## 5. Instytucje związane z połączeniem gmin i utworzeniem nowej gminy

W momencie utworzenia nowej gminy lub połączenia gmin art. 4e u.s.g. oraz 4f u.s.g. przewidują powołanie osób będących tymczasowymi organami gminy po zmianach do momentu wyboru tak organu wykonawczego, jak i organu uchwałodawczego zgodnie z przepisami art. 11a u.s.g. Uzupełnieniem tych przepisów są art. 4ea u.s.g. oraz 4eb u.s.g., które wspólnie kształtują sytuację prawną gminy nowopowstałej lub połączonej, a także pozwalają na zachowanie ciągłości władzy. Osoba wykonująca kompetencje rady gminy jest w tym aspekcie niezbędna, ponieważ zgodnie z art. 390 § 1 kodeksu wyborczego mandaty osób dotąd wchodzących w skład rady gminy wygasają. Natomiast w sytuacji, gdy skład rady zmniejszył się o 3/5 ustawowej liczby rady gminy, ta z mocy prawa ulega rozwiązaniu, a pełnomocnik do spraw utworzenia nowej gminy lub połączenia gmin przejmuje kompe-

<sup>39</sup> Art. 11 ust. 1 u.r.l.

<sup>40</sup> M. Mączyński, *op. cit.*, s. 142.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 149.

tencji organów gminy. Podobnie jak osoba wykonująca zadania rady gminy powoływany jest on przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład łączonej lub nowo tworzonej gminy<sup>42</sup>. Pełnomocnik do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy ma w pierwszej kolejności za zadanie przygotowanie prawne oraz organizacyjne gminy do jej funkcjonowania w związku z jej utworzeniem lub połączeniem<sup>43</sup>. Do najważniejszych zadań pełnomocnika, obok wykonywania zadań organów gminy do momentu ich wyłonienia w drodze wyborów, należy przede wszystkim przygotowanie uchwały budżetowej nowopowstałej gminy, co pozwala na zachowanie ciągłości finansowej. Zgodnie z art. 211 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>44</sup> budżet j.s.t. jest uchwalany na rok budżetowy, a w myśl ust. 3 „rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy”. W związku z tym wszelkie zmiany podziału terytorialnego muszą być dokonywane wraz z końcem roku kalendarzowego<sup>45</sup>. Regulacje te wraz z art. 4ea oraz 4eb u.s.g. stanowią, że w przypadkach omawianych w niniejszej pracy wszelkie prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji, prawa ujawnione w księgach wieczystych czy strony postępowań administracyjnych przechodzą na nowo utworzoną gminę (art. 4ea u.s.g.) lub stają się również zobowiązaniami nowo przyłączonej części gminy (art. 4eb u.s.g.). Dzięki temu przepisy te kompleksowo regulują sytuację po zmianie podziału samorządu terytorialnego. Poza art. 4ea u.s.g. oraz art. 4eb u.s.g. istotne są też przepisy, które stanowią, że wszelkie akty prawa miejscowego stają się nimi także w nowo przyłączonej części gminy lub gminy powstałej z połączenia gmin, z zastrzeżeniem, że obowiązują do momentu uchwalenia nowych przepisów, nie dłużej niż trzy lata od dokonania zmiany granic.

## 6. Wnioski

Zmiany w podziale terytorialnym Polski polegające na łączeniu gmin, tworzeniu nowych są efektem ciągłego rozwoju gospodarczego, społecznego czy kulturowego kraju. Przepisy w tym zakresie stanowią wynik ewolucji,

---

<sup>42</sup> Art. 4e ust. 1 u.s.g. oraz art. 4f u.s.g.

<sup>43</sup> Art. 4e ust. 2 u.s.g.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

<sup>45</sup> K. Makowski, *op. cit.*

doświadczeń zarówno władz centralnych, jak i lokalnych. Kompleksowe opisanie zasad i sposobu dokonywania zmian związanych z podziałem terytorialnym jest niezbędne, aby nie doprowadzić do chaosu wynikającego z braku przepisów dotyczących chociażby ciągłości prawnej gmin. Opisane nowelizacje u.s.g. na przestrzeni lat bardzo dobrze odzwierciedlają problemy, jakie narastały w związku z dokonywaniem kolejnych zmian w granicach gmin. Jednocześnie takie zmiany uznaje się za wyraz nie tylko zasady pomocniczości, ale także zasady praworządności czy zasady demokratycznego państwa prawa. Liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazują na istotną rolę tych przepisów w Polsce.

Należy jednak wskazać, że nieostrość przepisów w tej kwestii daje możliwość stosowania daleko idącej swobody interpretacyjnej władzom w zakresie łączenia gmin, tworzenia nowych czy zmian jej nazwy, siedzib władzy, jak i nadawania miejscowości statusu miasta. Takie rozwiązanie trzeba uznać za pożądane, gdyż każda gmina i jej sytuacja są odmienne. Dlatego też podjęcie oceny jego zasadności i potrzeby dokonywania zmian w zakresie jej podstawowych zasad, z kształtem granic na czele, powinno pozostać w gestii władz zainteresowanych gmin. Jednocześnie jasne i konkretne wskazanie na najważniejsze kwestie, czyli ciągłość prawna i ciągłość władz gminy po zmianach w jej terytorium, nie pozwoli na wykorzystywanie zmian granic do realizacji innych celów niż rozwój i pomoc gminie. Rola społeczeństwa, które tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową<sup>46</sup>, jest w tym również bardzo istotna i należy to uznać za bardzo dobry przykład rozwoju samorządności.

Ponadto istotne jest, że termin „łączenie gmin” jest nieostry i może być uznawany za wyrażenie wieloznaczne, o czym pisze A. Kudra-Ostrowska, sygnalizując, że może być rozumiany dwojako: albo jako inkorporacja jednej gminy do drugiej gminy, albo jako fuzja dwóch gmin. Autorka stawia w swym artykule warunek *de lege ferenda* o konieczności rozstrzygnięcia przez ustawodawcę sposobu rozumienia zmiany terytorialnej kwalifikowanej jako połączenie gmin, w celu uniknięcia niebezpieczeństw, jakie rodzi jego wieloznaczność<sup>47</sup>, przywołując skutki ciągłości prawnej gmin w przypadku włączenia jednej gminy lub

<sup>46</sup> Art. 1 u.s.g.

<sup>47</sup> J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8, s. 104.

gmin w skład innej, co nie jest rozumiane jako ich połączenie, a *de facto* inkorporacja jednej gminy (gmin) do innej gminy. Należy aspekt ten dokładnie przeanalizować i wskazać na konieczność istotnych zmian w tym zakresie w celu zapewnienia ciągłości prawnej każdej j.s.t. w sytuacji zmiany jej granic, siedziby władz gminy czy jej nazwy.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

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 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 2232).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.).

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 (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 310).

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).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.  
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.  
Wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98, OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 639,  
LEX nr 37678.  
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1371/13, LEX nr 1371979.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 1999 r., II SAB 55/99, LEX nr 785634.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480.

## Literatura

- Bujny J., Kudra A., *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8.  
Hauser R., Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, [Legalis.pl](http://Legalis.pl).  
Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2.  
Makowski K., *Łączenie gmin*, LEX/el. 2015.  
Mączyński M., *Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e)*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.  
Rytel-Warzocho A., *Obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące organizacji i ustroju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, LEX/el. 2011.  
Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K., *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*. „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy” 2012, nr 4 (30).  
Szmulik B., *Opinia w sprawie oceny przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy w kontekście zmiany granic miasta Opola w świetle przepisów konstytucyjnych, ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, prawa międzynarodowego, w tym Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 2.

## Strony internetowe

- Strona internetowa BIP gminy Gryfów Śląski: <http://bip.gryfow.pl> [dostęp 14.04.2024].  
Strona internetowa BIP gminy Przemków: <https://umprzemkow.bip.gov.pl> [dostęp 14.04.2024].

Strona internetowa BIP gminy miejskiej Złotoryja: <https://zlotoryja.bip.info.pl/index> [dostęp 14.04.2024].

Strona internetowa BIP gminy wiejskiej Złotoryja: <https://bip.zlotoryja.com.pl> [dostęp 14.04.2024].

Strona internetowa BIP gminy Czerwionka- Leszczyny: <https://www.czerwionka-leszczyny.pl>. <https://www.bip.gov.pl/subjects/5395,Urząd+Miasta+w+Krzyżu+Wlkp.html> [dostęp 14.04.2024].



