

DOMINIKA ZIĘBA¹

Zmiany granic gmin a mieszkańcy. Konsultacje społeczne w procesie poszerzania granic Skierniewic w latach 2009–2015

1. Wstęp

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² w art. 5a ust. 1 wskazuje, że organy gminy są zobligowane do przeprowadzenia z mieszkańcami konsultacji społecznych w przypadkach przewidzianych ustawą, jak również w innych ważnych dla danej społeczności sprawach. Jedynymi z obligatoryjnych konsultacji społecznych na poziomie gminnym są konsultacje przeprowadzane w związku z tworzeniem, łączeniem, podziałem i znoszeniem gmin oraz ustalaniem ich granic. Ich wynik nie ma co prawda charakteru wiążącego dla ośrodków decyzyjnych, jednak ich przeprowadzenie, co do zasady, jest warunkiem ważności całej procedury. W większości przypadków opinia mieszkańców co do proponowanych zmian granic brana jest pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Bywa jednak, że na gruncie inicjowanych działań mających na celu korekty granic gmin dochodzi do konfliktów społecznych, a kształt ostatecznych rozstrzygnięć w przedmiocie zmian granic nie odzwierciedla stosunku i opinii wyrażanych w tym zakresie przez mieszkańców.

Jednym z miast, które w ostatnich latach poszerzyło swoje granice, są Skierniewice, w granice których w 2012 r. i 2015 r. włączony został obszar o łącznej powierzchni ok. 170 ha, znajdujący się uprzednio w granicach dwóch sąsiadujących z miastem gmin. Formalnie zmiana granic w 2012 r. została dokonana po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, których wyniki wskazywały na pozytywny stosunek do procedowanej zmiany granic ze strony

1 Mgr Dominika Zięba – doktorantka w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Rzeszowskiego w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, ORCID: 0000-0003-3916-956X.

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.); dalej: u.s.g.

mieszkańców zamieszkujących tereny mające zostać włączone do miasta. Co ciekawe jednak, w konsultacjach społecznych przeprowadzonych dwa lata wcześniej w tej samej sprawie mieszkańcy zdecydowanie opowiedzieli się przeciwko włączeniu części terenu ich gminy w granice Skierniewic. Drugiej ze zmian granic miasta dokonano pomimo negatywnego wyniku konsultacji społecznych przeprowadzonych z mieszkańcami gminy, której część obszaru przyłączono później do miasta.

Celem artykułu jest przedstawienie przebiegu oraz okoliczności, w których doszło do poszerzenia granic Skierniewic, ze szczególnym uwzględnieniem udziału w całej procedurze mieszkańców. Dla osiągnięcia celu badawczego sformułowany został następujący problem badawczy: jakie uwarunkowania i czynniki wpływały na poszerzanie granic miasta na prawach powiatu Skierniewice w latach 2009–2015 oraz w jakim zakresie w dokonujących się zmianach terytorialnych uczestniczyli mieszkańcy? W pracy wykorzystana została metoda *desk research*, która posłużyła do analizy dostępnych źródeł zastanych, tj. przede wszystkim literatury przedmiotu odnoszącej się do badanej problematyki w celu syntetycznego zdefiniowania pojęcia samorządowych konsultacji społecznych oraz ich miejsca w ustawowej procedurze tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Drugą z metod badawczych, którą autorka posługuje się dla opisu i wyjaśnienia procesu dwukrotnej zmiany granic Skierniewic w 2012 i 2015 r., jest pojedyncze studium przypadku, poszerzenie granic Skierniewic, dokonane przy sprzeciwie ze strony zainteresowanych mieszkańców, stanowi bowiem przypadek szczególny, będący odstępstwem od dominującej w przestrzeni publicznej postawy uznania przez ośrodki decyzyjne opinii wyrażanych przez mieszkańców w przedmiocie przebiegu granic gmin przy podejmowaniu ostatecznych rozstrzygnięć w tym zakresie. Według R.K. Yina odstępstwo od teoretycznych norm lub codziennego doświadczenia stanowi jedno z pięciu kryteriów przemawiających za wyborem w badaniach naukowych metody pojedynczego studium przypadku³.

2. Konsultacje społeczne w samorządzie gminnym – uwagi wstępne

Instytucja konsultacji społecznych na poziomie samorządu gminnego została dodana do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ na mocy nowelizacji ustawy dokonanej w 1996 r.⁵ Na gruncie ustawodawczym w Polsce

3 R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, tłum. J. Gilewicz, Kraków 2015, s. 84.

4 Obecne brzmienie tytułu ustawy o samorządzie gminnym ustalone zostało na podstawie art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126); wcześniej była to ustawa o samorządzie terytorialnym.

5 Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 58, poz. 261).

dotąd brak jest jednak definicji legalnej pojęcia konsultacji społecznych, stąd charakterystykę tego pojęcia najczęściej prowadzi się w oparciu o literaturę przedmiotu. R. Marchaj wyróżnia dwie główne funkcje konsultacji społecznych: społeczną oraz organizacyjną⁶.

Charakteryzując instytucję samorządowych konsultacji społecznych przez pryzmat jej funkcji społecznej, należy zauważyć, iż są one przede wszystkim formą, poprzez którą następuje wyrażenie opinii mieszkańców, niemającej jednak charakteru wiążącego⁷. Konsultacje społeczne stanowią zatem sposób oddziaływania na proces decyzyjny władz lokalnych, ale o charakterze wyłącznie opiniodawczym⁸. Jak zauważa jednak P. Uziębło, pomimo tego, iż władze nie muszą uwzględniać w swoich decyzjach opinii wyrażanych przez mieszkańców w przeprowadzonych konsultacjach społecznych, często przy jednoznacznym ich wyniku „dochodzi do pewnej modyfikacji stanowiska władzy, która przynajmniej pozornie stara się wskazać na uwzględnienie stanowiska społecznego”⁹. Funkcja organizacyjna sprowadza się do uznania konsultacji społecznych za dwustronny, zorganizowany proces, w ramach którego ośrodek decyzyjny prezentuje publicznie swoje zamierzenia, równocześnie umożliwiając wypowiedzenie się na ich temat osobom zainteresowanym¹⁰. Za R. Marchajem można wyróżnić następujące cechy charakterystyczne samorządowych konsultacji społecznych: dwustronność, opiniotwórczość, powszechność, złożoność i zorganizowanie, dobrowolność oraz swobodę organizacyjną¹¹.

Konsultacje społeczne na poziomie samorządu gminnego dzieli się na obligatoryjne oraz fakultatywne. Niezależnie jednak od ich charakteru, wyłączną kompetencję do określania zasad i trybu ich przeprowadzenia posiada rada gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Jak już wspomniano, konsultacje społeczne przeprowadzane w ramach procedur tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic są jednymi z obligatoryjnych konsultacji społecznych na poziomie gminnym¹². Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym obligatoryjnie konsultacje społeczne w gminach przeprowadza się również w przypadkach: nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g.), ustalania i zmieniania nazw gmin oraz siedziby ich władz (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.s.g.), tworzenia jednostek pomocniczych gminy (art. 5 ust. 2 u.s.g.), określania przez radę gminy odrębnym statutem organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych

6 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 68.

7 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 104.

8 M. Czopek, E. Żołnierczyk, *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1, s. 86.

9 P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 53.

10 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje...*, s. 69.

11 Idem, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 110–122.

12 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 61–62.

(art. 35 ust. 1 u.s.g.), jak również w związku z tworzeniem projektu strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy (art. 10f ust. 1 u.s.g.). Katalog obligatoryjnych konsultacji społecznych przeprowadzanych w gminach uzupełniają przepisy innych ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów gminnych. Należą do nich: ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Podjęcie przez radę gminy uchwały bez wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami w przypadkach, gdy przepisy prawa wprowadzają taki obowiązek, skutkuje podjęciem uchwały sprzecznej z prawem, co z kolei stanowi podstawę do jej uchylenia w trybie nadzoru¹³. Konsultacje fakultatywne zarządza się natomiast w sprawach nieprzewidzianych ustawą, które zostały uznane za ważne dla danej gminy (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Ustawodawca pozostawił tym samym władzom gminy dużą swobodę w zakresie kształtowania katalogu spraw poddawanych pod konsultacje z mieszkańcami¹⁴.

3. Konsultacje społeczne w procedurze tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic

W obowiązującym stanie prawnym ideę prowadzenia ze społecznościami lokalnymi konsultacji społecznych w przedmiocie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego należy wywodzić z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w 1985 r., ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r.¹⁵, która stanowi, że każda zmiana granic społeczności lokalnych wymaga wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji społecznych z zainteresowaną społecznością, równocześnie wskazując, iż pożądaną formą przeprowadzenia tych konsultacji jest referendum (art. 5 EKSL).

Procedura tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic została uregulowana w ustawie o samorządzie gminnym (art. 4–4f). Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. organem odpowiedzialnym za dokonywanie zmian w podziale terytorialnym kraju w odniesieniu do gmin jest Rada Ministrów, która decyzje w tym zakresie podejmuje w drodze rozporządzenia. Inicjatorem takiej zmiany, poza Radą Ministrów, może być również rada zainteresowanej gminy (art. 4 ust. 2 u.s.g.). Przy dokonywaniu zmian granic gmin Rada Ministrów winna kierować się określonymi ustawowo kryteriami zapewnienia gminom terytorium możliwie jednorodnego ze względu

13 M. Mączyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, komentarz do art. 5a, s. 189.

14 B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 62.

15 Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.); dalej: EKSL.

na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniającego zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 4 ust. 3 u.s.g.). Kryteria te w doktrynie określane są jednak jako subiektywne i noszące znamiona uznaniowości¹⁶. Równocześnie jednak ustawodawca wskazał na przesłanki o charakterze obiektywnym, w przypadku zaistnienia których nie dokonuje się zmian w podziale terytorialnym kraju na gminy. Dzieje się tak w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w sytuacji, gdy w wyniku dokonanej zmiany granic dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach byłyby mniejsze niż najniższe dochody podatkowe na mieszkańca ustalone dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Od zmiany granic odstępuje się również, kiedy liczba mieszkańców gminy w zmienionych granicach byłaby mniejsza niż liczba mieszkańców najmniejszej pod tym względem, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego dokonanie planowanej zmiany granic, gminy w Polsce (art. 4d u.s.g.).

W przypadku zmian granic dokonywanych z urzędu minister właściwy do spraw administracji publicznej jest zobowiązany do wcześniejszego zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji społecznych z mieszkańcami, a dodatkowo, jeśli planowana zmiana narusza granice powiatów lub województw, także opinii właściwych rad powiatów oraz sejmików województw, również poprzedzonych konsultacjami społecznymi z mieszkańcami właściwych jednostek samorządu terytorialnego (art. 4a ust. 1 u.s.g.). Skuteczne wszczęcie procedury zmiany granic z inicjatywy gminy wymaga natomiast skierowania przez radę gminy wniosku w tej sprawie do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który składa się za pośrednictwem właściwego miejscowo wojewody w terminie do 31 marca roku poprzedzającego wnioskowaną zmianę granic. Przed złożeniem wniosku rada gminy inicjującej całą procedurę zobligowana jest ponadto do przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz wystąpienia o wydanie opinii w tej sprawie do rad gmin objętych planowanym wnioskiem, jak również – w przypadku zmian naruszających istniejące granice powiatów czy województw – do właściwych rad powiatów i sejmików województw. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym wydanie opinii przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, do których kierowane jest takie wystąpienie, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem przez nie konsultacji społecznych z mieszkańcami (art. 4 ust. 1 i 3 u.s.g.).

W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na pewne ograniczenia związane z udziałem mieszkańców w procedurach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Po pierwsze, ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza wydanie rozporządzenia w sprawie zmian

16 B. Dolnicki, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, komentarz do art. 4–4b, s. 100.

granic z pominięciem uzyskania opinii właściwych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym bez przeprowadzenia przez te organy konsultacji społecznych z mieszkańcami. Jeśli bowiem organ, do którego skierowano wniosek o wyrażenie opinii w przedmiocie zmiany granic, nie zajmie stanowiska w sprawie w terminie trzech miesięcy od dnia wystąpienia o opinię (a tym samym nie przeprowadzi w tej sprawie konsultacji społecznych), wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony (art. 4a ust. 3 i art. 4b ust. 2 u.s.g.). Przepis ten, mający na celu usprawnienie postępowania, może w praktyce, z przyczyn organizacyjnych i technicznych, utrudnić przeprowadzenie realnych konsultacji z mieszkańcami¹⁷. Drugie z ograniczeń wiąże się natomiast z dopuszczeniem możliwości ograniczenia zasięgu terytorialnego konsultacji społecznych do mieszkańców jednostki pomocniczej objętej planowaną zmianą granic w sytuacji, gdy polega ona na włączeniu jednostki pomocniczej gminy lub jej części do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub innej gminy. W podobnych sytuacjach zasięg konsultacji mogą ograniczyć również rada powiatu oraz sejmik województwa – w tym przypadku do mieszkańców gmin objętych planowaną zmianą granic (art. 4 ust. 1–3 u.s.g.). W takim przypadku możliwości wypowiedzenia się co do projektowanych zmian terytorialnych pozbawiona zostaje bowiem część mieszkańców gminy, zarówno tej, w granicach której znajdowała się dotąd dana jednostka pomocnicza, jak i tej, do której planuje się ją włączyć¹⁸.

Zgodnie z EKSL pożądaną formą zasięgnięcia opinii mieszkańców w przedmiocie zmian ich granic jest referendum. Od 2011 r. takie rozwiązanie dopuszcza ustawa o samorządzie gminnym¹⁹, analogiczne przepisy od 2011 r. pojawiły się również w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (art. 11 ust. 1a)²⁰. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli (art. 4c ust. 2 u.s.g.). Referendum lokalne w sprawie zmian w podziale terytorialnym ma tym samym charakter fakultatywny i oddolny. Jego inicjatorami mogą być wyłącznie mieszkańcy, a tym samym krąg podmiotów mogących wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w przedmiocie zmian granic jest węższy niż w przypadku innych rodzajów referendum lokalnego²¹.

17 M. Nowińska, *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 202.

18 M. Mączyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, komentarz do art. 4–4e, s. 145.

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

20 Ustawa z dnia 2 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.); dalej: u.r.l.

21 A. Feja-Paszkiwicz, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1, s. 193–194.

W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiocie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy nie przeprowadza się konsultacji społecznych (art. 4a ust. 4 u.s.g.). Referendum lokalne i konsultacje społeczne w procedurze zmian granic to zatem dwie odrębne instytucje, które mogą być stosowane zamiennie. Inne jest jednak znaczenie charakteru prawnego wyrażonej w ten sposób opinii mieszkańców. Ze względu na niewiążący charakter konsultacji społecznych ich wynik nie musi zostać wzięty pod uwagę przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydający opinię w sprawie konsultowanych z mieszkańcami zmian terytorialnych. W tym przypadku konsultacje są zatem jedynie formą rozpoznania opinii mieszkańców²². Związanie opinią mieszkańców przy wydawaniu opinii występuje natomiast w przypadku referendum lokalnego – jeśli zostaną spełnione warunki ustawowe, tzn. weźmie w nim udział minimum 30% uprawnionych do głosowania, a za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddanych zostanie ponad połowa ważnych głosów (art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 u.r.l.).

4. Udział mieszkańców w procedurach zmian granic miasta na prawach powiatu Skierniewice w latach 2009–2015

Działania na rzecz rozszerzenia granic Skierniewic rozpoczęły się w 2009 r. Obszarem, który władze Skierniewic chciały włączyć w granice miasta, był teren byłego poligonu wojskowego znajdujący się na terenie sołectwa Maków, w sąsiadującej ze Skierniewicami gminie wiejskiej Maków. W 2003 r. teren ten został zakupiony przez miasto, jednak wobec braku porozumienia pomiędzy władzami obu jednostek samorządowych pozostawał niezagospodarowany²³. Procedura zmiany granic mająca na celu przyłączenie tego terenu do miasta została wszczęta z inicjatywy Rady Miasta Skierniewice²⁴. W złożonym w 2009 r. wniosku w sprawie zmiany granicy władze Skierniewic deklarowały, że na proponowanym do włączenia w granice miasta terenie planują połączone z kompleksowym uzbrojeniem terenu inwestycje o funkcji leczniczo-uzdrowiskowej, rekreacyjno-wypoczynkowej oraz mieszkaniowo-usługowej²⁵. Pomimo pozytywnej rekomendacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁶

22 M. Nowińska, *Udział...*, s. 200.

23 S. Burzyński, *Na poligonie zrobimy albo osiedle, albo safari*, warszawa.naszemiasto, 15 kwietnia 2019 r., <https://warszawa.naszemiasto.pl/na-poligonie-zrobimy-albo-osiedle-albo-safari/ar/c4-7159837> (dostęp: 22.04.2023).

24 Uchwała nr LI/26/09 Rady Miasta Skierniewice z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Skierniewice.

25 Uchwała nr LIX/128/09 Rady Miasta Skierniewice z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Skierniewice.

26 Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2023 r., znak DAP-WSUST.711.1.43.2022 (w zbiorach autorki).

wnioskowana przez władze Skierniewic zmiana granic nie została wówczas uwzględniona. Z analogicznym wnioskiem Rada Miasta wystąpiła w 2011 r.²⁷ Tym razem jednak wnioskowana przez władze Skierniewic zmiana granic została uwzględniona, co w konsekwencji doprowadziło do włączenia z dniem 1 stycznia 2012 r. w granice miasta Skierniewice obszaru o łącznej powierzchni 151,85 ha, znajdującego się wcześniej w granicach gminy Maków²⁸.

W ramach procedury zmiany granic zainicjowanej przez Radę Miasta Skierniewice w 2009 r. w przeprowadzonych konsultacjach społecznych w gminie Maków mieszkańcy tej gminy wyrazili negatywną opinię w przedmiocie korekty granic proponowanej przez władze Skierniewic, negatywną opinię wydała w tej sprawie również Rada Gminy Maków²⁹. Przy kolejnej inicjatywnie w 2011 r. ponownie przeprowadzone zostały konsultacje społeczne, w których mieszkańcy opowiedzieli się jednak za dokonaniem proponowanej zmiany granic. Kierując się wynikami konsultacji społecznych, pozytywną opinię wydała też Rada Gminy³⁰.

Frekwencja w konsultacjach społecznych w 2009 r. wyniosła 66,63%, a sprzeciw wobec zmiany granic wyraziło w nich aż 98,63% mieszkańców. W konsultacjach społecznych w 2011 r. odnotowano zaś dużo niższą frekwencję (3,33%), a 98,13% mieszkańców biorących w nich udział opowiedziało się za włączeniem części gminy Maków w granice administracyjne Skierniewic. Porównując konsultacje społeczne z 2009 r. z tymi, które odbyły się w 2011 r., należy zauważyć, iż pod względem formalnym tryb i sposób ich przeprowadzenia w zasadzie były podobne. W obu przypadkach konsultacje prowadzone były bowiem w formie badania ankietowego na terenie całej gminy, a uprawnionymi do głosowania byli w nich wszyscy mieszkańcy gminy posiadający czynne prawo wyborcze. Także czas ich trwania był zbliżony: konsultacje społeczne w 2009 r. trwały 17 dni, w 2011 r. – 15 dni³¹. Mieszkańcy gminy Maków w petycji złożonej w 2011 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesa Rady Ministrów w sprawie zaniechania dokonania

27 Uchwała nr IX/44/11 Rady Miasta Skierniewice z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Skierniewice.

28 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).

29 Uchwała nr XL/191/09 Rady Gminy Maków z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych gminy Maków w części dotyczącej działek: 1/3 o pow. 106,03 ha, 1/4 o pow. 49,0197 ha, 1/1 o pow. 0,2779 ha i 1811 o pow. 11,27 ha (łącznie o powierzchni 166,5976 ha).

30 Uchwała nr V/30/11 Rady Gminy Maków z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych gminy Maków w części dotyczącej działek: 1/4 o pow. 49,0197 ha, 1/6 o pow. 91,0300 ha, 1811/1 o pow. 10,7628 ha, 1811/2 o pow. 0,2547 ha, 1811/3 o pow. 0,1686 ha, 1811/4 o pow. 0,0610 ha, 1811/5 o pow. 0,1376 ha, 1811/6 o pow. 0,4204 ha (łącznie o pow. 151,8548 ha).

31 Uchwała nr XL/191/09 Rady Gminy Maków z dnia 31 sierpnia 2009 r.; uchwała nr V/30/11 Rady Gminy Maków z dnia 28 lutego 2011 r.

wnioskowanej przez władze Skierniewic zmiany granic wskazywali jednak na szereg nieprawidłowości w ramach procedury konsultacyjnej z 2011 r., których miały dopuścić się władze ich gminy, dotyczących przede wszystkim ograniczenia możliwości udziału w konsultacjach wszystkim uprawnionym do tego mieszkańcom. Zwracali również uwagę na fakt, że władze ich gminy zmieniły nastawienie do proponowanej przez władze Skierniewic korekty granic w związku z zawartym porozumieniem pomiędzy władzami obu gmin, nieakceptowanym jednak przez mieszkańców. W wyniku zawartego porozumienia miasto Skierniewice zgodziło się bowiem odsprzedać część terenów spornych gminie Maków, w celu wspólnego udziału obu jednostek w planowanych na tym obszarze inwestycjach³². Pomimo złożonej petycji wnioskowana przez władze Skierniewic zmiana granic uzyskała jednak pozytywną rekomendację i ostatecznie została uwzględniona w rozporządzeniu w sprawie zmian granic gmin wydanym w 2011 r.³³

Tabela 1. Frekwencja w konsultacjach społecznych w przedmiocie zmian granic w gminie Maków³⁴

Rok	Liczba uprawnionych do głosowania	Liczba uczestników konsultacji społecznych	Frekwencja [%]
2009	4807	3214	66,86
2011	4839	160	3,31

Tabela 2. Wyniki konsultacji społecznych w przedmiocie zmian granic w gminie Maków³⁵

Rok	Głosów „za” zmianą granic [%]	Głosów „przeciw” zmianie granic [%]	Głosów „wstrzymujących się” [%]
2009	0,65	98,63	0,72
2011	98,13	1,87	0,00

32 Petycja Mieszkańców Gminy Maków oraz Powiatu Skierniewickiego z dnia 23 maja 2011 r. skierowana do Jerzego Millera – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pt. „Terytorium i mieszkańcy to fundament każdej gminy” wraz z załącznikami, archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, sygn. DAP-P-4783-2011.

33 Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin, 11 lipca 2011 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/8300> (dostęp: 23.04.2023).

34 Opracowanie własne na podstawie wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych w gminie Maków.

35 Opracowanie własne na podstawie wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych w gminie Maków.

Do drugiego rozszerzenia granic Skierniewic doszło w 2015 r., kiedy to w granice miasta włączona została część sołectwa Miedniewice z gminy wiejskiej Skierniewice³⁶. Także w tym przypadku zmiany granic dokonano na wniosek Rady Miasta Skierniewice. Przedmiotem korekty granic były działki o łącznej powierzchni 19,43 ha, znajdujące się w granicach gminy Skierniewice, ale stanowiące – tak jak w przypadku terenów włączonych w 2012 r. – własność miasta na prawach powiatu Skierniewice³⁷.

W przypadku konsultacji społecznych przeprowadzonych w gminie wiejskiej Skierniewice skorzystano z ustawowej możliwości ograniczenia terytorialnego zasięgu konsultacji społecznych i finalnie odbyły się one wśród mieszkańców trzech sołectw wchodzących w skład gminy (sołectwa, którego część miała zostać włączona w granice miasta, oraz dwóch sołectw z nim sąsiadujących). Jako formę przeprowadzenia konsultacji społecznych władze gminy wybrały zebrania wiejskie, podczas których mieszkańcy mieli możliwość uzupełnienia ankiet konsultacyjnych. Przy bardzo niskiej, bo nieprzekraczającej 5%, frekwencji za przyłączeniem do miasta Skierniewice części gminy wiejskiej Skierniewice opowiedziało się jedynie 16,67% uprawnionych do głosowania mieszkańców. Pomimo negatywnego wyniku konsultacji społecznych Rada Gminy Skierniewice wydawała jednak pozytywną opinię w przedmiocie procedowanej przez władze miasta Skierniewice zmiany granic³⁸.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa także w mieście Skierniewice w latach 2009, 2011 i 2013 odbyły się konsultacje społeczne w przedmiocie zmian granic, każdorazowo w związku z wszczęciem przez Radę Miasta Skierniewice procedury poszerzania granic miasta. Wszystkie konsultacje społeczne przeprowadzone w Skierniewicach miały formę badania ankietowego, trwały 14 dni i prowadzone były na terenie całej gminy. W konsultacjach z 2009 r. uprawnionymi do głosowania byli mieszkańcy gminy powyżej 18. roku życia, w kolejnych konsultacjach ograniczenia wiekowego już nie było, tym samym udział w nich mógł wziąć każdy mieszkaniec miasta. Mieszkańcy Skierniewic każdorazowo zdecydowanie poparli proponowane przez władze ich miasta zmiany terytorialne, przy czym należy zauważyć, iż konsultacje te nie cieszyły się zbyt dużym zainteresowaniem społecznym – w każdym z przypadków frekwencja wyniosła bowiem niewiele ponad 0,5%³⁹.

36 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), § 2 pkt 1.

37 Uchwała nr XLIV/103/2013 Rady Miasta Skierniewice z dnia 25 października 2013 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Skierniewice.

38 Uchwała nr XXIV/127/2013 Rady Gminy Skierniewice z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych gminy Skierniewice.

39 Uchwała nr LIX/128/09 Rady Miasta Skierniewice z dnia 27 listopada 2009 r.; uchwała nr IX/44/11 Rady Miasta Skierniewice z dnia 25 marca 2011 r.; uchwała nr XLIV/103/2013 Rady Miasta Skierniewice z dnia 25 października 2013 r.

Tabela 3. Frekwencja w konsultacjach społecznych w przedmiocie zmian granic w mieście Skierniewice⁴⁰

Rok	Liczba uprawnionych do głosowania	Liczba uczestników konsultacji społecznych	Frekwencja [%]
2009	39 333	212	0,54
2011	49 999	250	0,51
2013	47 956	251	0,54

Tabela 4. Wyniki konsultacji społecznych w przedmiocie zmian granic w mieście Skierniewice⁴¹

Rok	Głosów „za” zmianą granic [%]	Głosów „przeciw” zmianie granic [%]	Głosów „wstrzymujących się” [%]
2009	98,11	0,47	1,42
2011	99,20	0,80	0,00
2013	95,22	0,40	4,38

Zakończenie

Obowiązkowe w procedurze tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic konsultacje społeczne są podstawową formą udziału mieszkańców w procesach zmian granic gmin. Pomimo obligatoryjnego charakteru konsultacje te nie wiążą oczywiście ośrodków decyzyjnych podejmujących rozstrzygnięcia w przedmiocie zmian terytorialnych, jednak siła ich oddziaływania może być znacząca. Wyrażane w konsultacjach społecznych opinie społeczności lokalnych w przedmiocie zmian granic w przeważającej części mają przełożenie nie tylko na działania podejmowane przez władze lokalne, ale również na decyzje Rady Ministrów, posiadającej wyłączną kompetencję do kształtowania podziału terytorialnego kraju na gminy.

Przypadkiem szczególnym w tym kontekście jest więc dwukrotne poszerzenie granic miasta na prawach powiatu Skierniewice, dokonane pomimo negatywnego stosunku do procedowanych zmian granic mieszkańców gmin, których tereny zostały włączone w granice miasta. Głównym czynnikiem mającym wpływ na podjęcie przez władze Skierniewic działań na rzecz poszerzenia granic tego miasta była chęć uzyskania wpływu na sposób zagospodarowania terenów stanowiących własność miasta, ale znajdujących

⁴⁰ Opracowanie własne na podstawie wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych w mieście Skierniewice.

⁴¹ Opracowanie własne na podstawie wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych w mieście Skierniewice.

się poza jego granicami administracyjnymi. W przypadku obu poszerzeń udało się co prawda osiągnąć porozumienie w przedmiocie dokonania korekt granic na linii władze miasta – władze gmin sąsiednich, których tereny miały zostać przyłączone do miasta, równocześnie jednak w obu przypadkach nie uwzględniono opinii mieszkańców tych gmin oraz ich stosunku do procedowanych zmian terytorialnych.

Na szczególną uwagę zasługuje tutaj przykład dwukrotnych konsultacji społecznych przeprowadzonych wśród mieszkańców gminy Maków w kwestii włączenia części terenu tej gminy w granice administracyjne Skierniewic. W pierwszych konsultacjach, przeprowadzonych w 2009 r. przy bardzo dużej frekwencji, w zdecydowany sposób mieszkańcy sprzeciwili się planowanej zmianie granic. Ostateczne rozstrzygnięcie kolejnych konsultacji przeprowadzonych w tej samej sprawie w 2011 r. pokazuje jednak, że na ich wynik wpływ ma nie tylko sposób i tryb przeprowadzenia, ale także stosunek do konsultowanej sprawy prezentowany przez jego organizatorów, a więc władze gminy. Zmianie nastawienia władz gminy Maków wyrażającej się w zawartym z władzami Skierniewic porozumieniu na rzecz bilateralnej współpracy w zakresie dokonania zmiany granic towarzyszyła w tym przypadku również zmiana sposobu zorganizowania i przeprowadzenia konsultacji społecznych, co nie pozostało bez wpływu na ich ostateczne rozstrzygnięcie.

Bibliografia

- Burzyński S., *Na poligonie zrobimy albo osiedle, albo safari*, warszawa naszemiasto, 15 kwietnia 2019 r., <https://warszawa.naszemiasto.pl/na-poligonie-zrobimy-albo-osiedle-albo-safari/ar/c4-7159837> (dostęp: 22.04.2023).
- Czopek M., Żolnierczyk E., *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1, s. 85–94.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Dolnicki B., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Feja-Paszkiewicz A., *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1, s. 191–207.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 66–78.
- Mączyński M., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Nowińska M., *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Yin R.K., *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, tłum. J. Gilewicz, Kraków 2015.

Źródła prawa

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 58, poz. 261).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).
- Ustawa z dnia 2 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 777).
- 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 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).
- Uchwała nr LI/26/09 Rady Miasta Skierniewice z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Skierniewice.
- Uchwała nr LIX/128/09 Rady Miasta Skierniewice z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Skierniewice.
- Uchwała nr IX/44/11 Rady Miasta Skierniewice z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Skierniewice.
- Uchwała nr XLIV/103/2013 Rady Miasta Skierniewice z dnia 25 października 2013 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Skierniewice.
- Uchwała nr XL/191/09 Rady Gminy Maków z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych gminy Maków w części dotyczącej działek: 1/3 o pow. 106,03 ha, 1/4 o pow. 49,0197 ha, 1/1 o pow. 0,2779 ha i 1811 o pow. 11,27 ha (łącznie o powierzchni 166,5976 ha).
- Uchwała nr V/30/11 Rady Gminy Maków z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych gminy Maków w części dotyczącej działek: 1/4 o pow. 49,0197 ha, 1/6 o pow. 91,0300 ha, 1811/1 o pow. 10,7628 ha, 1811/2 o pow. 0,2547 ha, 1811/3 o pow. 0,1686 ha, 1811/4 o pow. 0,0610 ha, 1811/5 o pow. 0,1376 ha, 1811/6 o pow. 0,4204 ha (łącznie o pow. 151,8548 ha).
- Uchwała nr XXIV/127/2013 Rady Gminy Skierniewice z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych gminy Skierniewice.

Dokumenty

- Petycja Mieszkańców Gminy Maków oraz Powiatu Skierniewickiego z dnia 23 maja 2011 r. skierowana do Jerzego Millera – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pt. „Terytorium i mieszkańcy to fundament każdej gminy” wraz z załącznikami, archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, sygn. DAP-P-4783-2011.

Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2023 r., znak DAP-WSUST.711.1.43.2022 (w zbiorach autora).

Uzasadnienie do Projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin, 2011, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/8300> (dostęp: 23.04.2023).

Zmiany granic gmin a mieszkańcy. Konsultacje społeczne w procesie poszerzania granic Skierniewic w latach 2009–2015

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę udziału mieszkańców w określonej w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym procedurze tworzenia, łączenia, podziału i zniesienia gmin oraz ustalania ich granic na przykładzie procesu poszerzenia granic miasta na prawach powiatu Skierniewice w latach 2009–2015. Miasto to w analizowanym okresie dwukrotnie poszerzyło swoje granice, pomimo negatywnego stosunku do procedowanych zmian granic mieszkańców gmin, których tereny zostały przyłączone. W artykule zaprezentowano przebieg dokonujących się zmian granic Skierniewic wraz z towarzyszącymi im okolicznościami. Na tej podstawie, korzystając z metody pojedynczego studium przypadku, autorka dokonała analizy wpływu mieszkańców na dokonujące się zmiany granic gmin.

Słowa kluczowe: partycypacja, konsultacje społeczne, polityka samorządowa, zmiany granic, gmina

Inhabitants and changes in the boundaries of their municipalities: Public consultations in the process of extending the boundaries of Skierniewice in the years 2009–2015

Abstract

This article focuses on the issue of residents' participation in the procedure of creating, merging, dividing and abolishing municipalities and setting their boundaries, as defined in the Act of 8 March 1990 on Municipal Government. It uses the example of the process of extending the boundaries of Skierniewice in the years 2009–2015. The city expanded its borders twice in this period, even though the inhabitants of the annexed municipalities were opposed to these changes. The article presents the course of the changes to the boundaries of Skierniewice and the circumstances that accompanied them. On this basis, using the method of a single case study, the author analyses the influence of the inhabitants on changes to the boundaries of their municipalities.

Keywords: participation, public consultation, local government policy, boundary changes, municipality