

Zmiany granic gmin – regulacje i praktyka krajów europejskich

Paweł Swianiewicz



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Typy zmian granic – zakres raportu

- Łączenie gmin
- Podziały gmin (tworzenie nowych jednostek)
- Korekta granic (bez zmiany liczby gmin)



Europejska Karta Samorządu Lokalnego o zmianach granic gmin

- Art. 5 „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala
 - (brzmienie ogłoszone przez Prezydenta po ratyfikacji, za:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19941240607/O/D19940607.pdf>)
- Brzmienie ogłoszone później w dzienniku ustaw (za:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19941240607/T/D19940607L.pdf>):
 - „W sprawach jakiegokolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala”



Łączenie gmin

- Reformy podziału terytorialnego należą do najtrudniejszych politycznie – niemal zawsze wywołują spory i konflikty
 - Opór mieszkańców
 - Lęk przed marginalizacją interesów
 - Zagadnienia tożsamości lokalnej
 - Opór polityków lokalnych
- Przykłady konfliktów:
 - Szwecja – Dorothea – strajk głodowy grupy mieszkańców
 - Turyngia – największe demonstracje od upadku muru berlińskiego
 - Styria, Estonia – protesty do sądów konstytucyjnych
 - W Estonii zablokowanie jednego z połączeń
 - Albania, Macedonia – różne formy protestów partii opozycyjnych, blokady, bojkoty, żądanie referendum

Łączenie gmin

- Mimo to, w latach 2000-2020 w 23 krajach europejskich liczba gmin zmieniła się o ponad 5% (w tym w 19 zmniejszyła się)
 - Najbardziej radykalne przykłady (o ile % zmniejszyła się liczba gmin):
 - Gruzja 94%
 - Armenia 92%
 - Łotwa 91%
 - Szwajcaria: Glarus 88%, Grabunden 44%, Neuchatel 42%
 - Ukraina 86%
 - Albania 84%
 - Niemcy: Saxonia-Anhalt 83%, Brandenburgia 72%
 - Grecja 69%
 - Estonia 68%
 - Dania 64%
 - Płn. Irlandia 58%
 - Austria: Styria 47%

Klasyfikacja reguł formalnych dotyczących łączenia gmin

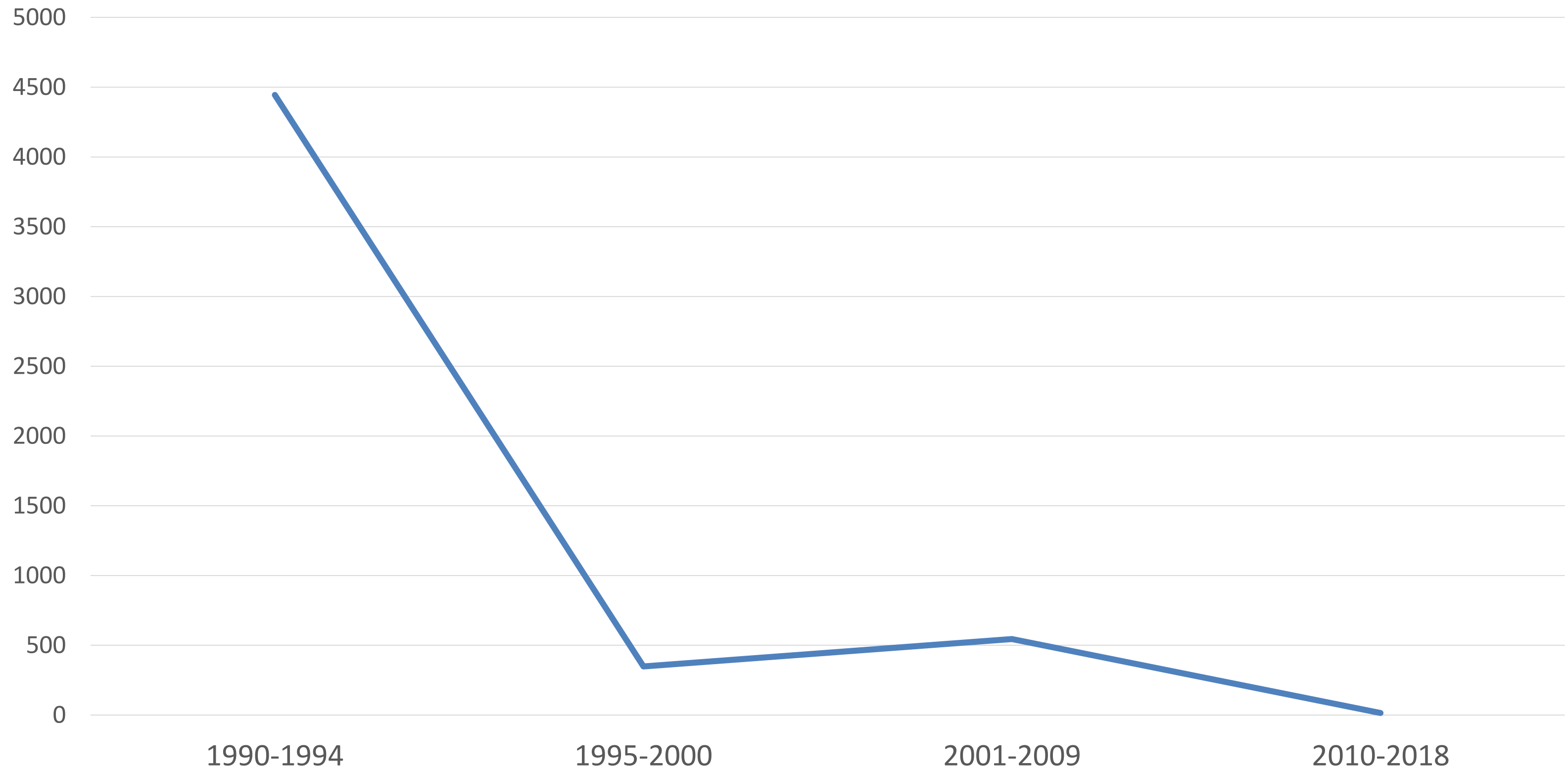
	Kto faktycznie podejmuje decyzję	Charakterystyka obowiązujących reguł	Przykłady
Sformalizowana decyzja lokalna	Samorząd	Przymusowe łączenie gmin nie jest dopuszczane przez prawo	Belgia, Bułgaria, Czechy, Węgry, Islandia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania
Zwyczajowa decyzja lokalna	Samorząd	Formalnie przymusowe łączenie gmin jest możliwe, ale reguły nieformalne (kultura administracyjna i polityczna) wykluczają taką sytuację	Chorwacja, Finlandia, Francja, Litwa, Włochy
Decyzja na poziomie regionalnym	Samorząd lokalny i/ lub władze regionalne	Reguły formalne i nieformalne dopuszczają zarówno dobrowolne jak i przymusowe łączenie gmin	Austria, Niemcy, Holandia, Szwajcaria, Wielka Brytania
Decyzja na poziomie krajowym	Samorząd lokalny i/ lub władze krajowe	Reguły formalne i nieformalne dopuszczają zarówno dobrowolne jak i przymusowe łączenie gmin	Polska (??), Dania, Estonia, Grecja, Irlandia, Łotwa, Norwegia, Szwecja, Macedonia, Ukraina



Podziały gmin

- W ostatnich dekadach sporadyczne przypadki w Europie Zachodniej
 - Najczęściej jako reakcja (odwracanie) wcześniejszego łączenia gmin
- Masowe w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej
 - Zwłaszcza bezpośrednio po 1990 roku
 - 4444 przypadki w 13 krajach w latach 1990-1994
 - Ponad dwukrotny wzrost liczby gmin w Chorwacji i Słowenii
 - 96 podziałów w Polsce w tym okresie
 - Stopniowe zmniejszanie częstotliwości i zaostrzanie przepisów/kryteriów zgody na podziały

Liczba "gminnych rozwodów" w 13 krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1990 r.



Korekty granic w Europie – refleksja ogólna

- Badane zagadnienia:
 - Częstotliwość
 - Formy konsultacji
 - Tryb podejmowania decyzji
 - Ograniczenia co do czasu podejmowania decyzji
 - Rozliczenia finansowe
- Bardzo duże zróżnicowanie zasad i praktyk między krajami
 - Nawiażujące do zróżnicowania modeli reguł formalnych łączenia gmin
 - Często wysoka ranga końcowej, formalnej decyzji (ustawa, decyzja prezydenta/ króla)
 - W niektórych krajach rola konsultacji nie tylko mieszkańców ale też biznesu i właścicieli nieruchomości
 - W części krajów rozróżnienie między zmianą małą i dużą (np. pow. 10% powierzchni)
 - W części krajów dopuszczalność zmian tylko po obrysie jednostek wewnętrznego podziału (np. sołectw w Polsce)



Korekty granic w Europie – refleksja ogólna

- **Trudno wskazać kraj, w którym zagadnienie budziło by podobne emocje jak w Polsce**
- Często przepisy szczegółowe, ale „potencjalne” – w praktyce korekty niemal nie zdarzają się, albo – w innych krajach – są dość rzadkie
- Można zaryzykować, że stabilizacja granic jest przyjętą wartością w wielu krajach europejskich
- Obserwowane zmiany to raczej wynik reform strukturalnych, a nie jednostkowych decyzji, podatnych na mechanizmy polityczne o charakterze klientelistycznym
- Różne rozwiązania dotyczące terenów aglomeracji
 - Miasta zachowują swoje historyczne granice – fragmentacja administracyjno-polityczne aglomeracji (np. Francja)
 - Poszerzanie granic miast obejmujących część terenów historycznych gmin pod- i wokół-miast, ale raczej jako element ogólnych reform strukturalnych, a nie wynik indywidualnych decyzji

Dziękuję za uwagę

(Znacznie) więcej szczegółów w raporcie, który zostanie opublikowany na stronie NIST (www.nist.gov.pl) przed końcem października