

Polski problem zmian granic na tle przepisów i praktyki Europejskiej



Raport dzieli kraje europejskie na cztery grupy pod kątem zasad formalnych dotyczących łączenia gmin, od "sformalizowanej decyzji lokalnej" (gdzie przymusowe łączenie jest prawnie wykluczone, np. w Czechach czy Islandii) do "decyzji na poziomie krajowym". Polska, mimo że od 1990 r. Rząd nigdy nie wymusił połączenia gmin (poza dwoma wyjątkowymi przypadkami), została zaliczona do grupy "decyzja na poziomie krajowym" ze względu na możliwość przymusowych, odgórnych korekt granic między jednostkami. W wielu krajach, w których możliwe jest narzucenie reformy odgórnie (np. Albania, Norwegia, Łotwa), wiąże się to z konfliktami i intensywnymi protestami społecznymi.

W pierwszych dwóch dekadach XXI wieku reformy skutkujące zmianą liczby gmin o ponad 5% wprowadzono w 23 krajach europejskich. W 19 przypadkach doszło do zmniejszenia liczby samorządów. W niektórych krajach redukcja była drastyczna, przekraczając 80% (np. Łotwa, Grecja, Dania, Estonia, Albania). W Europie Środkowej i Wschodniej trend był przeciwny. Łącznie w 13 analizowanych krajach EŚW odnotowano ponad 5 tysięcy podziałów samorządów w ciągu 30 lat, z czego większość przypadła na lata 1990–1994. Obecnie tendencja ta wygasa – w latach 2010–2018 odnotowano już tylko 14 takich przypadków. Zaostrzenie przepisów jest główną przyczyną spadku. W większości krajów EŚW wprowadzono minimalne progi populacyjne dla nowo tworzonej gminy, np. 15 000 na Litwie, 6000 w Bułgarii, czy 1000 w Czechach.

Korekty granic – Polska wyjątkiem

Zagadnienie korekt granic gminnych od lat budzi w Polsce duże emocje, najczęściej w związku z rozszerzaniem granic miast w ramach aglomeracji na tereny zajmowane przez gminy podmiejskie. Z raportu NIST wynika, że w żadnym z analizowanych krajów europejskich zagadnienie to nie budzi takich emocji jak w Polsce. W większości państw zmiany granic są zazwyczaj rzadkie i postrzegane jako mające charakter techniczny, sporadycznie łączący się z lokalnymi konfliktami. W wielu krajach, takich jak Hiszpania, Portugalia czy Szwecja, sytuacje zmiany granic w ogóle nie miały miejsca od wielu lat, z wyjątkiem bardzo drobnych korekt.

Polski system prawny, w którym ostateczną decyzję o zmianie granic podejmuje rząd, bez konieczności angażowania parlamentu, uznano za element kwalifikujący Polskę do grupy „Decyzja na poziomie krajowym”. Kluczowym problemem w kontekście korekt granic jest fakt, że konsultacje lokalne mają charakter jedynie doradczy. Rząd, jako ostateczny decydent, ma prawną możliwość narzucenia zmian niezgodnych z wolą wyrażaną przez społeczności lokalne.

Choć w wielu krajach europejskich formalnie ostateczną decyzję również podejmuje władza centralna (ale często nie rząd tylko np. parlament w przypadku Rumunii i Bułgarii), obowiązkowe referenda lokalne mają często znaczenie stanowiące. Na przykład w Rumunii czy Bułgarii parlament nie może podjąć decyzji zatwierdzającej zmianę granicy w przypadku negatywnej opinii mieszkańców wyrażonej w referendum. W Bułgarii wymagany próg frekwencji to 40%. Kraje, w których zmiany granic są nieco bardziej powszechne, to Bułgaria, Chorwacja i Rumunia – przy czym w Rumunii dotyczą one najczęściej terenów niezamieszkałych.

Raport do pobrania:

