

Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski

Kierownik Katedry Finansów Publicznych i

Prawa Finansowego,

Wydział Prawa U w B

**Gmina Supraśl,**

reprezentowana przez dr Radosława Dobrowolskiego,  
Burmistrza Supraśla

## **E k s p e r t y z a**

### **na temat prawnych i ekonomicznych przesłanek podziału Gminy Supraśl**

#### **Materiały wykorzystane w ekspertyzie:**

Ekspertyza powstała w oparciu o dane prezentowane na powyższy temat w Internecie, w tym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz dodatkowe materiały, udostępnione oficjalnie przez Zleceniodawcę, dotyczące korespondencji w przedmiotowej sprawie Burmistrza Miasta Supraśl z Wojewodą Podlaskim, Ministrem Administracji i Cyfryzacji, Prezesem Rady Ministrów. W ekspertyzie wykorzystano także dane z konsultacji autora ekspertyzy prowadzone w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku oraz Urzędzie Miejskim w Supraślu oraz inne materiały standardowe, używane w tego typu opracowaniach (literatura i pozostałe akty źródłowe).

## 1. Referendum lokalne i jego waga w podjęciu decyzji o podziale Gminy Supraśl

Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, uwzględniając kryteria ustawowe. Kryteria te nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego, będąc raczej postulatem kierowanym przez ustawodawcę do Rady Ministrów, postulatem w tym rozumieniu, że Rada Ministrów ma obowiązek ich uwzględniania, jeśli tylko będą ku temu obiektywne warunki. Ocena, czy takie warunki zachodzą, czy też nie, pozostaje w gestii Rady Ministrów<sup>2</sup>.

Jednym z przedmiotowych warunków jest zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji społecznych (art. 4a. ust. 1 u.s.g.). Mogą mieć one formę konsultacji biernych lub konsultacji czynnych, mających charakter referendum lokalnego, przeprowadzonego z inicjatywy mieszkańców gminy. Możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiotowym zakresie wprowadzono nowelą z dnia 26 maja 2011 r. ustawy o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. Wprawdzie ważne i rozstrzygające referendum lokalne w sprawie podziału gminy nie wiąże formalnie Rady Ministrów, uznać jednak należy, że jego wynik powinien być analizowany przez ten organ **ze szczególną starannością**. Ważne i rozstrzygające referendum lokalne w sprawie podziału gminy wyraża bowiem opinię mieszkańców gminy (społeczności lokalnej), wiążąc jednocześnie organy gminy, które zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>4</sup> podejmują stosowne czynności w celu jego realizacji. W tej sytuacji **odmienne niż ustalone w referendum lokalnym rozstrzygnięcie Rady Ministrów w przedmiocie podziału gminy wymaga większej wagi i jasności (bezdyskusyjności) pozostałych przesłanek takiego rozwiązania**. Wskazują na to reguły wykładni logicznej, funkcjonalnej i systemowej analizowanych przepisów.

W dniu 24 maja 2015 r. odbyło się z inicjatywy mieszkańców referendum lokalne, dotyczące podziału Gminy Supraśl na Gminę Supraśl (w nowych granicach) i Gminę

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.- w skrócie zwana u.s.g.

<sup>2</sup> Zob. A. Szewc, Komentarz do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym, teza 3 – <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777), która weszła w życie z dniem 14 lipca 2011 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm. – w skrócie zwana u.r.l.

Grabówka. W referendum wzięło udział 62% osób uprawnionych do głosowania, co świadczy o ważności referendum. Za podziałem Gminy Supraśl opowiedziało się 45% głosujących, a przeciwko podziałowi 55%, co w świetle art. 56 ust. 1 u.r.l. przesądza o rozstrzygającym wyniku referendum. Na jego podstawie Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę o negatywnej opinii utworzenia gminy Grabówka<sup>5</sup> (równoznacznej z negatywną opinią w sprawie podziału Gminy Supraśl).

W ocenie autora ekspertyzy, wynik przedmiotowego referendum lokalnego **winien mieć decydujący wpływ** na rozstrzygnięcie Rady Ministrów w sprawie podziału Gminy Supraśl i wydzielenie z niej gminy Grabówka. Inne (niezgodne z wynikiem referendum lokalnego) stanowisko Rady Ministrów w przedmiotowej sprawie wymagałoby wskazania innych, ważnych przesłanek podziału gminy, których analiza zostanie przedstawiona w dalszej części ekspertyzy.

## 2. Inne istotne przesłanki dotyczące podziału Gminy Supraśl

### 2.1. Uwagi ogólne

Istotne przesłanki, którymi powinna kierować się Rada Ministrów, wydając rozporządzenie w sprawie podziału gminy, zostały określone w przepisach u.s.g. (zwłaszcza art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 4d pkt 1 i 2), a także innych ustaw. Duże znaczenie ma przy tym konstytucyjna interpretacja wymienionych przepisów ustawowych. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie podziału gminy musi bowiem uwzględniać wymogi Konstytucji RP, określone zwłaszcza w jej art. art. 2, 7, 8, 15, 163, 164 i 165. Konstytucyjna interpretacja przepisów ustaw narzuca w tym przypadku także kierunki rozwiązań Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie podziału gminy, które powinno być zgodne z przepisami ustaw odczytywanymi w sposób zgodny z Konstytucją. Przedmiotowe zasady i wartości konstytucyjne w omawianym zakresie zostały określone w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego<sup>6</sup>. Zarówno zapisane bezpośrednio w ustawach przesłanki ustawowe, jak i

<sup>5</sup> Uchwała Nr XI/82/2015 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 25 maja 2015 r. w sprawie wyrażenia opinii w sprawie utworzenia gminy Grabówka obejmującej następujące obręby ewidencyjne: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowlany, Zaścianki. Protokół wyniku referendum gminnego przeprowadzonego w dniu 24 maja 2015 r. został opublikowany w Dz. Urz. Województwa Podlaskiego 2015 r. poz. 1794.

<sup>6</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80; wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r., U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247.

wypracowane przez TK wartości konstytucyjne, mogą mieć charakter zakazów lub nakazów prawa (np. art. 4d pkt 1 i 2 u.s.g.), jak i postulatów ochrony określonych wartości konstytucyjnych (np. wyprowadzona z art. 2 i 15 Konstytucji RP zasada ochrony stabilizacji stosunków polityczno-terytorialnych).

## **2. 2. Ochrona stabilizacji stosunków polityczno-terytorialnych Gminy Supraśl**

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>7</sup> przy rozstrzygnięciach dotyczących zmian w podziale terytorialnym punktem wyjścia winna być konstytucyjna zasada ochrony stabilizacji stosunków polityczno-terytorialnych, wyprowadzona z art. art. 2, 15 ust. 1 i 2, 164 ust. 1 i 165 ust. 2 Konstytucji RP. „W świetle Konstytucji terytorium jednostki samorządowej, a przez to także i jej granice to jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość tej jednostki – jako wspólnoty polityczno-terytorialnej. Więzy międzyludzkie, gospodarcze i kulturowe, przesądzające o stopniu zwartości tej wspólnoty, jej zdolności politycznej do wykonywania zadań publicznych kształtują się przecież w procesie historycznym – na ogół długotrwałym – poprzez pryzmat związków z miejscem zamieszkania. Nie tylko zatem tworzenie jednostek samorządu terytorialnego powinno te zależności uwzględniać. Także i w toku zmiany granic mieć należy na uwadze, iż każda z tych zmian narażać może na destrukcję lub osłabienie ukształtowane już lub kształtujące się w procesie historycznym więzi”<sup>8</sup>.

Odnosząc te uwagi do podziału gminy Supraśl wypada zauważyć, iż Gmina Supraśl w obecnych granicach istnieje od 1975 r. Jest to więc Gmina w trakcie kształtowania się (czasami odbudowy) stosunków lokalnych, starająca się rozwiązywać nowe problemy, do których należy konieczność szybkiej urbanizacji terenów położonych przy granicy miasta Białystok (tereny Gminy Grabówka) oraz rozwój turystyki i uzdrowiska. W zakresie dwóch ostatnich zadań Gmina Supraśl osiągnęła w ostatnich latach znaczny postęp, odnotowywany także w skali regionalnej. Istotny jest przy tym stan gospodarki finansowej Gminy, który na początku 2015 r. można uznać za zadowalający. Według sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Supraśl za 2014 rok dochody własne wynosiły 64,36% całości dochodów, osiągnięto nadwyżkę operacyjną w wysokości 7.144.591,87 zł (18,72%) całości dochodów, której wysokość od 2010 r. zwiększa się systematycznie. Deficyt budżetowy na koniec 2014 r.

<sup>7</sup> Zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

<sup>8</sup> Z uzasadnienia do wyroku TK K 1/03, za: B. Dolnicki, Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b) ustawy o samorządzie gminnym – <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

wynosił 2.634.186,02 zł, zaś dług samorządowy Supraśla (na dzień 19.05.2015 r.) – 6.255.735,00 zł<sup>9</sup>. Na tle danych opublikowanych przez KRRIO za 2014 r.<sup>10</sup> można uznać, że Gmina Supraśl posiada ponadprzeciętne wskaźniki dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej (na mieszkańca), zaś jej dług należy do stosunkowo niskich w skali kraju. Uwzględniając powyższe dane oraz fakt, że Gmina realizuje prawidłowo zadania własne i zlecone, osiąga liczne sukcesy w zakresie rozwoju turystyki i budowy uzdrowiska oraz prowadzi liczne inwestycje, przy poważnym zaangażowaniu środków europejskich należy uznać, iż **w aktualnym kształcie jest ona dobrem publicznym o charakterze lokalnym, w pełni zasługującym na stosowanie do niej konstytucyjnej zasady (wartości) ochrony stabilizacji stosunków polityczno terytorialnych (tzn. ochrony integracji Gminy w aktualnych granicach).**

### **2.3. Inne wartości konstytucyjne, przemawiające za podziałem Gminy Supraśl**

W określonych warunkach wyżej omówiona wartość konstytucyjna ochrony stabilizacji stosunków polityczno-terytorialnych może ustąpić na rzecz innych wartości konstytucyjnych, wynikających z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Chodzi tu o polepszenie, dzięki podziałowi gminy, więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych lub polepszenie zdolności wykonywania zadań publicznych przez nową gminę. Pomocniczo można powoływać się tu na okoliczności określone w art. 4 ust. 3 u.s.g., tj. dążenie do zapewnienia jednorodnego układu osadniczego i przestrzennego<sup>11</sup>. Wydaje się, że na te właśnie wartości konstytucyjne powołują się zwolennicy podziału Gminy Supraśl.

Można przytoczyć dwie grupy argumentów, osłabiających wagę wyżej wymienionych wartości konstytucyjnych w podziale Gminy Supraśl. Pierwsza z nich została podana w uzasadnieniu do projektu Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, utworzenia gminy, ustalenia granic oraz zmiany nazwy i siedzib władz niektórych gmin<sup>12</sup>, które – jako zgodne z poglądami autora ekspertyzy – zostaną powołane niżej in extenso. „Utworzenie gminy nie

<sup>9</sup> Dane uzyskane od Skarbnika Gminy Supraśl

<sup>10</sup> Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2014 ROKU*, Warszawa 2015, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)

<sup>11</sup> Zob. wyżej powoływany wyrok TK K 1/03.

<sup>12</sup> <https://www.google.pl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Ministerstwo+Administracji+i+Cyfryzacji+-+projekt+rozporz%C4%85dzenia+Rady+Ministr%C3%B3w+w+sprawie+ustalenia+granic>

miałoby wpływu na dotychczasowy poziom realizacji zadań publicznych w zakresie infrastruktury technicznej typu: sieć wodociągowa, kanalizacja sanitarna i deszczowa, oświetlenie ciągów komunikacyjnych, bowiem tereny przyszłej gminy już takie posiadają. Wątpliwości budzi ciągłość zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców, głównie w zakresie pomocy społecznej, kultury i częściowo oświaty ze względu na brak na terenie nowej gminy obiektów, które zapewniłyby realizację zadań w tym zakresie, w szczególności ośrodka pomocy społecznej, ośrodka kultury, przedszkola samorządowego czy zakładu gospodarki komunalnej. W świetle wyjaśnień Burmistrza Supraśla nie będzie możliwe choćby przejściowo wsparcie nowej gminy poprzez wspólne realizowanie ww. zadań na zasadach art. 74 ustawy o samorządzie gminnym ze względu na konieczność ograniczenia wydatków i zatrudnienia w administracji gminy pozostałej po podziale. W zasobach nieruchomości Skarbu Państwa brak jest obiektu możliwego do zagospodarowania na potrzeby siedziby gminy i jej jednostek organizacyjnych. W trakcie prowadzonych analiz przez Wojewodę Podlaskiego nie udało się potwierdzić możliwości wynajęcia pomieszczeń lub obiektów, które spełniałyby wymagania niezbędne do zlokalizowania siedziby gminy. Koszty funkcjonowania administracji nowej gminy, które szacuje się na przykładzie zbliżonej pod względem liczby mieszkańców gminy Suchowola wyniosłyby rocznie w całym dziale 750 – „Administracja publiczna” około 2250 tys. zł, w tym na sam urząd gminy (rozdział 75023) – 1814 tys. zł oraz wydatki związane z funkcjonowaniem rady gminy (rozdział 75022) – około 61 tys. zł. O kwoty te zmniejszyłaby się pula środków dotychczas przeznaczonych na realizację zadań publicznych służących zabezpieczeniu potrzeb zbiorowych”.

Druga grupa argumentów dotyczy wszystkich nowopowstających gmin (więc także potencjalnie Gminy Grabówka i Gminy Supraśl w nowych granicach) i wiąże się z brakiem rozwiązań ustawowych w zakresie możliwości ustalenia wskaźnika zdolności kredytowej (o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych<sup>13</sup>) oraz możliwości ustalenia budżetu gminy w sytuacji, gdy nie uchwali go rada gminy do 31 stycznia roku budżetowego. Mimo bowiem istnienia w tym drugim przypadku formalnej podstawy prawnej z art. 11 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>14</sup> oraz art. 240 ust. 3 u.f.p. należy uznać, że nie dotyczy to sytuacji nowych gmin, gdzie np. wielkość wydatków bieżących musi być wynikiem decyzji politycznych władz gminy, a nie budżetowej korekty regionalnych izb

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) – zwana dalej u.f.p.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.).

obrachunkowych (bo nie ma określonego przedmiotu korekty). Szerszy komentarz do tych problemów zostanie przedstawiony w pkt. 2.4. ekspertyzy.

Reasumując tę część rozważań należy uznać, iż **powoływane wartości uzasadniające utworzenie Gminy Grabówka są albo mało realne (przeznaczenie dodatkowych środków głównie na wydatki administracyjne oraz trudności w realizacji części zadań nowej gminy), albo trudne lub niemożliwe do osiągnięcia z powodu braku koniecznych przepisów ustawowych (np. niemożliwość ustalenia wskaźnika z art. 243 u.f.p.).**

#### **2.4. Konstytucyjne granice dopuszczalnego pogorszenia sytuacji jednej z gmin w wyniku podziału**

Prawem dopuszczalne jest pogorszenie, w wyniku podziału gmin, sytuacji jednej z nich. Wypowiadał się na ten temat Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „ Artykuł 4 ust. 3 ustawy (u.s.g. – dod. E. R.) wymienia zatem następujące czynniki, którymi kierować się należy przy ustalaniu lub zmianie granic. Po pierwsze należy się kierować zapewnieniem obydwu gminom terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Po drugie należy uwzględniać stan więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, jakie ukształtują się w wyniku zmiany w obydwu gminach w porównaniu ze stanem tych więzi sprzed zmiany. Po trzecie należy kierować się zapewnieniem zdolności do wykonywania zadań publicznych. W tym trzecim przypadku chodzi przede wszystkim o gwarancje, iż pogorszenie nie będzie rażące dla gminy zmniejszanej”<sup>15</sup>.

W większości dyskusji nad podziałem Gminy Supraśl – ten ostatni aspekt sprowadzany jest do ogólnej uwagi, że wprawdzie nastąpi określone pogorszenie sytuacji nowej Gminy Supraśl, jednak będzie mogła ona wykonywać swoje zadania przy nieco niższych dochodach na mieszkańca, niż dotychczasowa Gmina Supraśl oraz nowopowstała Gmina Grabówka. Dokładna analiza tego zagadnienia w trzech różnych aspektach, o ile wystąpią one łącznie (co jest prawdopodobne), wskazuje na to, że nowa Gmina Supraśl może znaleźć się po podziale nie tylko w sytuacji „rażącego pogorszenia” lecz w sytuacji uniemożliwiającej jej dalsze funkcjonowanie.

Po pierwsze – z dokumentów i wyliczeń sporządzonych przez Skarbnika Gminy Supraśl<sup>16</sup> wynika, że po podziale Gmina Supraśl w nowych granicach będzie miała niedobór

<sup>15</sup> Wyrok TK K/03 – za B. Dolnicki, op. cit.

<sup>16</sup> Od dnia 20 maja 2015 r. są one w dyspozycji Burmistrza Supraśla.

środków na pełne pokrycie wydatków bieżących (na poziomie 2015 r.) w wysokości 3.868.667 zł. Oznacza to niemożliwość pokrycia kosztów realizacji zadań własnych na poziomie 25% planowanych dochodów. Brak nadwyżki operacyjnej wskazuje na brak możliwości spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz finansowanie wydatków o charakterze inwestycyjnym. Wyklucza to także środki na wkład własny i realizację programów i projektów unijnych.

Po drugie – Gmina Supraśl po podziale nie będzie w stanie ustalić wskaźnika zdolności kredytowej, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Obowiązujące przepisy nie przewidują bowiem takiej możliwości dla nowopowstałych gmin. W tej sytuacji, a także jeśli przyjąć, że na zasadzie nadzwyczajnych interpretacji określony organ będzie mógł oficjalnie wyliczyć taki wskaźnik – w sytuacji finansowej gminy, o której mowa w uwadze pierwszej – Gmina Supraśl (po podziale) może być zobowiązana do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego ze wszystkimi tego konsekwencjami (art. 240a u.f.p.).

W sytuacji nieuchwalenia budżetu przez radę gminy do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 240 ust. 3 u.f.p.), a także w sytuacji nieuchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu gminy zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p. (240b u.f.p.) budżet gminy powinna ustalić regionalna izba obrachunkowa w zakresie zadań własnych i zadań zleconych. O ile obowiązek ten izbom daje się z trudem wykonywać w gminach zachowujących ciągłość działania (zwłaszcza z powodu oddzielenia bieżącej i inwestycyjnej części budżetu), powstaje tu ustrojowy problem w gminach nowopowstałych. Za takie gminy można natomiast de facto uznać zarówno Gminę Grabówka, jak i Gminę Supraśl po podziale. W przypadku Gminy Supraśl po podziale trzeba będzie zasadniczo zredukować wydatki bieżące, a więc ograniczyć realizację zadań własnych. To, w jakich proporcjach dokonać ograniczenia poszczególnych zadań własnych jest decyzją stricte polityczną, zarezerwowaną dla władz gminnych. W tej sytuacji wykonywanie tej funkcji przez izbę byłoby niedopuszczalną ingerencją ustrojową, naruszającą Konstytucję RP. Wątpliwość ta zwiększa niepewność Gminy Supraśl po podziale co do jej przyszłej sytuacji finansowej.

Po trzecie – pomimo stosunkowo niewysokiego zadłużenia, na dzisiaj Gmina Supraśl posiada dług w wysokości przekraczającej 6 mln zł, który może wzrosnąć do ok. 11 mln zł na koniec 2015 r. Dłużnikiem formalnym jest Gmina Supraśl, chociaż zakłada się, że w drodze porozumienia część jego spłaty przejmie Gmina Grabówka. Uwzględniając trudną sytuację



finansową Gminy Supraśl po podziale, pozostawienie tego długu w całości do spłaty przez tę gminę oznaczałoby konieczność wydłużenia okresu spłaty długu do 2030 r. Taką sytuację należy brać także pod uwagę w prognozach. Oznacza ona jednocześnie całkowitą rezygnację z udziału w programach i projektach europejskich, z powodu braku środków na wkład własny, zarówno w zakresie projektów już realizowanych, jak i planowanych.

Można więc jednoznacznie uznać, że w przypadku podziału Gminy Supraśl, sytuacja nowopowstałej Gminy Supraśl będzie rażąco gorsza, niż tejże gminy przed podziałem (zob. pkt 2.2. ekspertyzy). **Zakres zadań własnych, związanych z wydatkami bieżącymi, będzie musiał zostać ograniczony co najmniej o jedną czwartą oraz niezbędne będą kolejne oszczędności na spłatę już zaciągniętych kredytów. Gmina na wiele lat będzie musiała zrezygnować z nowych inwestycji oraz korzystania ze środków unijnych. Z dobrze rozwijającej się gminy turystycznej i uzdrowiskowej stanie się gminą z ogromnymi problemami finansowymi, na garnuszku państwa, zarządzaną w znacznej mierze przez regionalną izbę obrachunkową.** Swoje negatywne znaczenie mogą tu mieć sygnalizowane braki w przepisach u.f.p. Nawiązując do tez i sformułowań TK można stwierdzić, że Gmina Supraśl po podziale straci zdolność do wykonywania części zadań publicznych, tracąc tym samym dotychczasową tożsamość społeczno-polityczną<sup>17</sup>. Nastąpiłoby więc **rażące pogorszenie sytuacji gminy, której zabrano część terytorium, co byłoby sprzeczne z konstytucyjną interpretacją art. 4 ust. 3 u.s.g.**

### **3. Uwagi dotyczące racjonalizacji zarządzania Gminą Supraśl**

Na marginesie przedstawionego wyżej głównego nurtu ekspertyzy wypada podkreślić, że wyniki przeprowadzonego w dniu 24 maja 2015 r. referendum lokalnego, dotyczącego podziału Gminy Supraśl są świadectwem realnych problemów zarządzania gminą przez władze lokalne. W przypadku dalszego utrzymania integralności Gminy Supraśl, jedną z możliwości ich rozwiązania, a przynajmniej złagodzenia istniejących podziałów społecznych, jest wprowadzenie obywatelskich, partycypacyjnych metod i instrumentów zarządzania. Należą do nich zwłaszcza budżet zadaniowy oraz wyodrębnienie w budżecie gminy Supraśl tzw. budżetu obywatelskiego lub partycypacyjnego. Dałoby to mieszkańcom gminy i jej władzom nowe możliwości udziału i współpracy przy ustalaniu priorytetów zadań. Budżet zadaniowy stwarza też możliwości planowania zadań na okresy kilkuletnie oraz dodatkowe

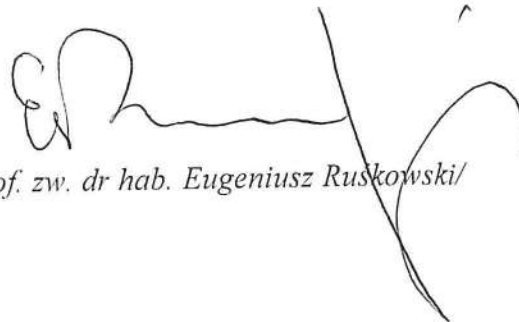
---

<sup>17</sup> Zob. np. wyrok TK K 1/03

możliwości kontroli bieżącej i jakościowej ich wykonania. Dobrze się stało, że w procesy te zaangażowano przedstawicieli nauki, gdyż możliwości zastosowania wymienionych instrumentów w Gminie Supraśl badane są przez Centrum Ekspertyki Uniwersytetu w Białymstoku, zaś jesienią planowana jest konferencja naukowo-praktyczna na Wydziale Prawa UWB, poświęcona wskazanej tematyce.

## Konkluzja

W świetle przedstawionych argumentów wydaje się więc bardziej racjonalnym utrzymanie Gminy Supraśl w aktualnym kształcie, poprawnie realizującej swoje zadania i z dobrymi perspektywami rozwoju, niż utworzenie dwóch nowych gmin, w których Gmina Grabówka część dodatkowych środków przeznaczala będzie na wydatki administracyjne i przez pewien czas będzie gorzej zaspokajala potrzeby publiczne z powodu braków w infrastrukturze oraz bardzo słabej ekonomicznie Gminy Supraśl w nowych granicach, skazując tę ostatnią przez długi okres na wegetację. Przeprowadzone 24 maja 2015 r. referendum lokalne daje Radzie Ministrów merytoryczne i ustrojowe podstawy takiej decyzji.



*/Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruszkowski/*

Białystok, dnia 30 czerwca 2015 r.