

WOJCIECH WYTRĄŻEK

ADMINISTRACYJNOPRAWNY CHARAKTER NADANIA STATUSU MIASTA NA WNIOSEK GMINY

WPROWADZENIE

W literaturze wskazano dwa modele reform terytorialnych: zmiany administracyjne dokonywane centralnie oraz zmiany ewolucyjne będące wynikiem działania samych zainteresowanych jednostek terytorialnych¹. Po przywróceniu w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego w gminach oraz wprowadzeniu powiatów i województw samorządowych z początkiem 1999 r., pozostałe zmiany w strukturze można zakwalifikować do drugiej z wymienionych kategorii. Tworzenie, łączenie i znoszenie gmin i powiatów należy do kompetencji Rady Ministrów, która dokonuje tych zmian w drodze rozporządzenia². Jak zauważył B. Dolnicki, „nie wynika z ustawy, jakie elementy powinny odróżniać gminę wiejską od miejskiej. Pewną wskazówkę znaleźć można w art. 4 ust. 4, który w stosunku do miast nakazuje uwzględniać infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy”³. W art. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca jako kryteria zmian i ustalania granic gmin wskazał układ osadniczy i przestrzenny,

Dr hab. WOJCIECH WYTRĄŻEK – adiunkt, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Collegium Iuridicum, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin; e-mail: wwojtek@kul.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9311-9419>

¹ Z. NIEWIADOMSKI, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: C.H. Beck, s. 177.

² Art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506; art. 3 i następne ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 511.

³ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. II, wersja elektroniczna w systemie LEX 2010 (komentarz do art. 4).

uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza kryteriów i procedury nadawania miejscowości lub gminie statusu miasta w trybie wnioskowym na podstawie metody formalno-dogmatycznej i analizy przepisów prawa. Zasadniczym problemem badawczym jest określenie rozstrzygnięcia podejmowanego przez Radę Ministrów w kwestii nadania statusu miasta jako aktu mającego charakter prawny i charakter władczy⁴.

1. KRYTERIA NADANIA STATUSU MIASTA

Uzyskanie statusu miasta w drodze nadania go przez Radę Ministrów jest często określane w języku potocznym mianem uzyskania praw miejskich, co ma swoje podłoże historyczne. W obecnie obowiązujących przepisach nie ma jednak definicji legalnej pojęcia „prawa miejskie”, jednak taki termin jest używany w języku potocznym i niekiedy w publicystyce ze względu na zwyczaj językowy oraz dawne sposoby tworzenia miast. Ujęcie niniejszego opracowania dotyczy uzyskania statusu miasta, które ustawodawca definiuje jako „jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami”⁵. Jako wieś określono „jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta”⁶.

Cytowana wyżej ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych zastąpiła rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustaleniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości⁷, oraz dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości⁸, na

⁴ T. SIENKIEWICZ, *Charakter prawny zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków*, „Roczniki Nauk Prawnych” 26(2016), nr 4, s. 229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2016.26.4-11>

⁵ Art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.

⁶ Art. 2 pkt 12 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.

⁷ Dz.U. z 1934 r., Nr 94, poz. 850.

⁸ Dz.U. z 1948 r., Nr 36, poz. 251. Dodatkowo za uchylone zostały uznane: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 maja 1937 r. w sprawie wydawania Wykazu Miejscowości

podstawie którego urzędowe nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych wraz z ich pisownią ustalał i zmieniał Minister Spraw Wewnętrznych w drodze rozporządzeń ogłaszanych w Monitorze Polskim. Organem opiniodawczym była wówczas Komisja Ustalania Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych⁹. Obecnie te funkcje sprawuje Komisja Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Jej zadania obejmują: 1) opiniowanie wniosków o ustalenie, zmianę lub zniesienie urzędowych nazw; 2) opiniowanie projektów wykazów, o których mowa w art. 9 ust. 1 (wykaz urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz, w terminie dziesięciu lat, wykaz urzędowych nazw obiektów fizjograficznych); 3) wnioskowanie o ustalenie, zmianę lub zniesienie urzędowych nazw miejscowości niezamieszkałych i ich części; 4) wyrażanie opinii w innych sprawach dotyczących realizacji ustawy¹⁰.

Z badań obejmujących lata 1980-2015 wynika, że wśród głównych czynników przyczyniających się do nadania statusu miasta znalazły się:

1) tradycje miejskie przejawiające się posiadaniem w przeszłości praw miejskich lub statusu osiedla (miało je w sumie 82,3% miejscowości uzyskujących status miasta);

2) potencjał demograficzny miejscowości (84,1% nowych miast w momencie nadania statusu miasta liczyło ponad 2000 mieszkańców);

3) pełnienie funkcji administracyjnych (w momencie uzyskiwania statusu miasta tylko w trzech przypadkach miejscowość nie była siedzibą gminy: Borne Sulinowo, Czarna Woda, Siechnice);

4) aktywność społeczności lokalnych¹¹.

W latach 1990-2016 status miasta uzyskało 95 miejscowości, a 3/4 tej liczby stanowią tzw. miasta zdegradowane, czyli miejscowości, które niegdyś były miastami¹². W 2017 r. status miasta został nadany miejscowościom: Rejowiec, Morawica, Opatówek, Mielno i Jastarnia (odebrano status

Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1937 r., Nr 42, poz. 333; rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 czerwca 1968 r. w sprawie numeracji nieruchomości, Dz.U. z 1968 r., Nr 23, poz. 151.

⁹ Art. 2-4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustaleniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości.

¹⁰ Art. 4 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.

¹¹ R. SZMYTKIE, *Miasta zdegradowane w Polsce jako potencjalne nowe miasta*, [w:] *Miasta zdegradowane i restytuowane w Polsce. Geneza, rozwój, problemy*, red. R. Krzysztofik, M. Dymitrow, Gothenburg: University of Gothenburg 2015, s. 303.

¹² D. SOKOŁOWSKI, *Miasta zdegradowane w województwie lubuskim*, „Rocznik Lubuski” 44(2018), cz. 2, s. 258.

miasta gminie Jastarnia, w powiecie puckim, w województwie pomorskim, jednocześnie nadając status miasta miejscowości Jastarnia)¹³. Od 2018 r. miastami są niegdyś zdegradowane: Józefów nad Wisłą (woj. lubelskie), Łągów (woj. świętokrzyskie), Otyń (woj. lubuskie), Radoszczyce (woj. świętokrzyskie), oraz nowe miasta: Sanniki (woj. mazowieckie), Tułowice (woj. opolskie) i Wiślica (woj. świętokrzyskie)¹⁴. Rok 2019 zostanie zapamiętany przez mieszkańców miast zdegradowanych, uzyskujących status miasta po 150 latach: Koszyce, Lubowidz, Nowa Słupia, Nowy Korczyn, Oleśnica, Opatowiec, Pacanów, Pierzchnica, Szydłów¹⁵. Większość z wymienionych miejscowości utraciła prawa miejskie w 1869 r. na mocy ukazu cara Aleksandra II, w ramach represji po Powstaniu Styczniowym. Takim przykładem jest w szczególności Opatowiec, który wcześniej był miastem przez 598 lat.

Z dniem 1 stycznia 2020 r. status miasta uzyskały miejscowości: Chełmiec, Czerwińsk nad Wisłą, Klimontów, Lututów oraz Piątek. W tej grupie jedynie Chełmiec nie należy do miast zdegradowanych i odzyskujących swój status po 150 latach. Od początku 2020 r. miastami zostały: Lututów (woj. łódzkie), Piątek (woj. łódzkie), Czerwińsk nad Wisłą (woj. mazowieckie), Klimontów (woj. świętokrzyskie)¹⁶.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, Dz.U. z 2016 r., poz. 1134.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2017 r., poz. 1427; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2017 r., poz. 2493.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, Dz.U. z 2018 r., poz. 1456; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic, Dz.U. z 2018 r., poz. 2478; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2017 r., poz. 1427; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2017 r., poz. 2493; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2018 r., poz. 2463.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, Dz.U. z 2019 r., poz. 1416.

Na podstawie powyższych przykładów można wskazać kilka przypadków uzyskania statusu miasta: 1) uzyskanie statusu przez gminę składającą się z jednej miejscowości bądź kilku wsi, 2) nadanie statusu miasta miejscowości będącej jedną z kilku w gminie.

W określeniu charakteru miejscowości jako miasta pomaga dorobek literatury przedmiotu, nie tylko z dziedziny prawa, ale także geografii. Najczęściej spotykane wyznaczniki wskazujące na miejski charakter miejscowości to przede wszystkim aspekty: historyczny, geograficzny, gospodarczy, funkcjonalny i morfologiczny¹⁷.

Dla opracowania dotyczącego uzyskania statusu miasta w aspekcie historycznym znaczenie mają przede wszystkim ostatnie dziesięciolecia, w szczególności stagnacja rozwojowa związana z kryzysem demograficznym i recesją niektórych gałęzi przemysłu. Do kryzysu małych miast przyczynił się przede wszystkim upadek bazy ekonomicznej opartej na przedsiębiorstwach zatrudniających znaczną część miejscowej ludności oraz słabość lokalnego rynku pracy¹⁸.

Kryterium demograficzne to posiadanie minimalnego zaludnienia – zasadniczo przyjmuje się minimum 2000 mieszkańców¹⁹.

Kryterium przestrzenno-urbanistyczne to nic innego, jak posiadanie miejskiego układu przestrzennego i charakteru zabudowy, uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wyposażenia w infrastrukturę techniczno-komunalną.

Kryterium funkcjonalne wiąże się z posiadaniem instytucji pełniących funkcje ponadlokalne oraz zatrudnieniem co najmniej 2/3 ludności poza rolnictwem. Ostatnim kryterium jest poparcie lokalnej społeczności uzyskania praw miejskich²⁰.

Na kryterium morfologiczne składa się element przestrzenny, czyli aspekt urbanistyczny, oraz sposób wypełnienia przestrzeni w aspekcie architektonicznym. Niewielkie miasta zazwyczaj mają „zamrożony” układ przestrzenny,

¹⁷ D. SOKOŁOWSKI, *Miasta zdegradowane w zachodniej części województwa mazowieckiego*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2016, nr 8, s. 329; D. SOKOŁOWSKI, *Miasta zdegradowane we wschodniej części województwa mazowieckiego*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 30(2016), s. 73.

¹⁸ D. SOKOŁOWSKI, *Miasta zdegradowane w zachodniej części województwa mazowieckiego*, s. 334.

¹⁹ Od tej zasady są wyjątki, np. miasta Wyśmierzyce (woj. mazowieckie) i Działoszyce (woj. świętokrzyskie) liczące poniżej 1000 osób; rekordem w skali kraju krótko szczyła się Wiślica – miasto w województwie świętokrzyskim liczące 500 mieszkańców mieszkających na niespełna 5 kilometrach kwadratowych, które odzyskało prawa miejskie z początkiem 2018 r. W 2019 r. najmniejszym miastem w Polsce był Opatowiec, liczący zaledwie 329 mieszkańców.

²⁰ D. SOKOŁOWSKI, *Miasta zdegradowane w województwie lubuskim*, „Rocznik Lubuski” 44(2018), cz. 2, s. 257-258.

zazwyczaj wywodzący się z okresu pierwszej lokacji, co należy traktować jako element dziedzictwa kulturowego²¹.

W odniesieniu do procedury administracyjnej do identyfikacji miast uwzględnia się kryteria klasyfikowane w czterech kategoriach z następującym ujęciem poszczególnych cech²².

1. Kryterium przestrzenno-urbanistyczne:

– posiadanie odpowiedniej infrastruktury techniczno-komunalnej (miejsco-wość musi posiadać gazociąg, wodociąg, kanalizację, oczyszczalnię ścieków, prowadzić selektywną zbiórkę odpadów),

– posiadanie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terytorium proponowanego miasta, z przewidywaną możliwością jego jego rozbudowy,

– posiadanie miejskich cech funkcjonalno-przestrzennych – oprócz zwartej zabudowy typu miejskiego, są nimi w szczególności chodniki, oświetlenie ulic itp.,

– niewidoczność zabudowy typu zagrodowego w obszarze zwartej zabudowy,

2. Kryterium historyczno-administracyjne:

– posiadanie w przeszłości praw miejskich lub bycie ważnym lokalnym ośrodkiem administracyjnym,

– posiadanie dostatecznej liczby instytucji pełniących funkcje o charakterze miastotwórczym.

3. Kryterium demograficzne:

– posiadanie odpowiedniej liczby ludności (co najmniej 2000 mieszkańców),

– utrzymywanie się przez przynajmniej 2/3 ludności z pracy poza rolnictwem;

4. Kryterium społeczne:

– przeważające poparcie starań o uzyskanie statusu miasta przez mieszkańców w konsultacjach społecznych,

– pozytywna opinia wojewody dla proponowanej zmiany statusu miejscowości.

Powyższe kryteria nie zostały określone przez ustawodawcę, a w przytoczonym kształcie są wynikiem zwyczajów i dorobku doktryny.

²¹ D. SOKOŁOWSKI, *Miasta zdegradowane w zachodniej części województwa mazowieckiego*, s. 343-344.

²² R. SZMYTKIE, *Kryteria morfologiczne w procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta*, „Wiomości Statystyczne” 63(2018), nr 12 (691), s. 44; R. SZMYTKIE, R. KRZYSZTOFIK, *Idea miejskości w Polsce*, [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, t. II: *Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich*, red. B. Namyślak, (Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 20), Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 2011, s. 25-39; A. LISOWSKA, R. SZMYTKIE, *Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim*, [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2014, s. 17-31.

2. PROCEDURA NADANIA STATUSU MIASTA

Jak wynika z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz, z urzędu albo na wniosek zainteresowanej rady gminy. W obu przypadkach, zgodnie z art. 4a ust. 1 u.s.g., wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. Wynik konsultacji nie ma co do zasady charakteru wiążącego, czyli nie wiąże rady gminy w przedmiocie treści wydawanej przez nią opinii.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Procedura nadania gminie albo miejscowości statusu miasta jest analogiczna do procedury ustalenia i zmiany granic gmin, zatem wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. W przypadku braku wspomnianej opinii rady gminy, w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

W trybie wnioskowym jedynym uprawnionym do jego złożenia jest rada gminy, która występuje do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego wprowadzenie ewentualnej zmiany, która wchodzi w życie z dniem 1 stycznia. Przeprowadzenie konsultacji jest warunkiem koniecznym, by legalnie złożyć wniosek o nadanie statusu miasta. Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje, by wynik konsultacji z mieszkańcami musiał być tożsamy ze stanowiskiem rady gminy, jednak trudno się spodziewać, by Rada Ministrów poparła wniosek, z którym nie zgadzają się członkowie wspólnoty samorządowej.

Jak wskazano w doktrynie, brak ustawowego określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji jest błędem ustawodawcy²³, co nie powinno mieć wpływu na negatywną ocenę konkretnego sposobu ich przeprowadzenia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „w demokratycznym państwie prawnym nie można jednak wiązać konsekwencji prawnych z wadami praktyki w dziedzinie konsultacji, jeżeli prawo nie tworzy jednoznacznego standardu wymagań, jakie mają być spełnione w tym zakresie”²⁴. Zasada demokratycznego państwa prawa zawarta w art. 2 Konstytucji RP oraz obowiązek uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych przy tworzeniu i zmianach zasadniczego podziału terytorialnego ujęta w art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej, powodują, że „w ocenie Trybunału Konstytucyjnego konsultacje z mieszkańcami zarówno w trybie wnioskowym, jak i z inicjatywy Rady Ministrów mają znaczenie polityczne, a co za tym idzie – pewną prawną doniosłość, mimo że nie są i nie mogą być wiążące. W państwie demokratycznym bowiem wola mieszkańców wspólnoty polityczno-terytorialnej musi mieć znaczenie”²⁵.

Wniosek w sprawie uzyskania statusu miasta, podobnie jak w innych przypadkach związanych z przekształcaniem gmin czy zmianą ich granic, zgodnie ze stosownym rozporządzeniem Rady Ministrów²⁶, powinien zawierać w szczególności: 1) treść proponowanej zmiany wraz z uzasadnieniem; 2) stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 lub 4 ustawy o samorządzie gminnym (czyli wyżej wymienionych wymogów); 3) podstawowe dane statystyczne dotyczące liczby ludności na terenie objętym wnioskiem, a także powierzchni tego terenu (w hektarach, także w razie potrzeby numerów działek ewidencyjnych); 4) określenie szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany; 5) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków w następnym roku budżetowym gmin objętych wnioskiem – w przy-

²³ Szerzej na ten temat: A. FEJA-PASZKIEWICZ, *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 10, s. 40-58.

²⁴ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r. K 24/02, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7-8, s. 245.

²⁵ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis 2013, wersja elektroniczna w systemie LEX. Zob. także: wyrok TK z 4 listopada 2003 r., K 1/03, LexisNexis nr 365408, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 85; wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., K 27/2002, LexisNexis nr 360422, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

²⁶ 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, Dz.U. z 2014 r., poz. 310 (tekst jednolity).

padku wniosku w sprawie utworzenia gminy w wyniku podziału dotychczasowej gminy; 6) wyniki konsultacji z mieszkańcami w podziale na jednostki pomocnicze gminy uwzględniające liczbę osób uprawnionych do głosowania, liczbę osób, które wzięły udział w konsultacjach, oraz liczbę oddanych głosów popierających, przeciwnych i wstrzymujących się.

Składając wniosek o nadanie miejscowości statusu miasta przedstawia się oddzielnie wyniki konsultacji w gminie i miejscowości; 7) dane poświadczające brak wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 4d ustawy wraz z uzasadnieniem²⁷. O pewnej wadliwości można mówić w odniesieniu do konsultacji społecznych poprzedzających wystąpienie przez organy gminy z wnioskiem o Rady Ministrów, ponieważ mimo że ich przeprowadzenie jest obowiązkowe, to ich wynik nie jest wiążący. Problem ten jest o tyle istotny, że liczba postępowań w sprawie zmian granic gmin od 1990 r. już dawno przekroczyła tysiąc²⁸.

Do wniosku dołącza się szereg dokumentów wymienionych w § 2 ust. 2 omawianego rozporządzenia Rady Ministrów (m.in. zaświadczenie właściwego starosty potwierdzające zgodność danych z operatem ewidencyjnym; uchwałę wnioskodawcy w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami; wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględniający infrastrukturę techniczną i społeczną, układ urbanistyczny i komunikacyjny oraz sposób zagospodarowania terenu; inne dokumenty mogące mieć wpływ na rozpatrzenie wniosku. W przypadku ubiegania się o nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic dodatkowo powinien zawierać rys historyczny gminy lub miejscowości objętej wnioskiem; informację dotyczącą zabytków architektonicznych, kulturowych, wyznaniowych, charakteru i stanu technicznego zabudowy; oraz informacje dotyczące struktury zatrudnienia w gminie. Oprócz tego do wniosku należy dołączyć dokumenty i publikacje dotyczące gminy lub miejscowości (np. monografie, szkice, foldery itp.).

²⁷ Ta część dotyczy sytuacji łączenia gmin, kiedy dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1530. Rada Ministrów również nie przeprowadza zmian, jeżeli gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia wprowadzającego zmianę.

²⁸ M. KULESZA, *Zmiana granic, ale niekoniecznie właściciela (rozmowa z prof. Michałem Kuleszą)*, „Wspólnota” 2009, nr 47, s. 10.

Wniosek gminy trafia do wojewody, który w ciągu 30 dni przekazuje go wraz ze swoją opinią ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, a jeśli postulowane we wniosku zmiany wiążą się z naruszeniem granic województwa, przekazuje opinię także do właściwego wojewody.

Rada Ministrów rozpatruje wniosek w ciągu roku od jego złożenia, jednak nie później niż do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana – ta wchodzi w życie z dniem 1 stycznia kolejnego roku. Wynik konsultacji społecznych nie jest wiążący dla Rady Ministrów, jednak poparcie mieszkańców jest istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, ze względu na ich „charakter polityczny, a co za tym idzie, mają pewną doniosłość prawną. [...] Przy trybie wnioskowym wola mieszkańców wyrażona w formie konsultacji polega na wsparciu politycznym inicjatywy dla poparcia decyzji o nadaniu statusu miasta”²⁹.

3. CHARAKTER PRAWNY ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW W PRZEDMIOCIE NADANIA STATUSU MIASTA

Zarówno wskazane wyżej przesłanki nadania statusu miasta, jak i ich interpretacja nie zostały jasno zdefiniowane w ustawie, zatem należy przyjąć, że ich interpretacja mieści się w szerokim zakresie uznania administracyjnego Rady Ministrów. Świadczy o tym również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który kilkakrotnie potwierdził zgodność wspomnianych przepisów z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego³⁰, wskazując m.in. na fakt, że konieczność uwzględnienia więzi społecznych i kulturalnych przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego dają szansę na wypowiedzenia przez samych zainteresowanych zmianami.

Gminy i powiaty nie mają żadnych możliwości sprzeciwienia się niekorzystnym dla siebie rozstrzygnięciom Rady Ministrów, zakwestionowania ich lub poddania kontroli. W tej kwestii do Prezesa Rady Ministrów wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że przedmiotowe rozporządzenia „wymykają się spod kontroli ich poprawności sprawowanej – jako kontrola

²⁹ M. NOWIŃSKA, *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, LEX 2014 (wersja elektroniczna w systemie LEX).

³⁰ Wyrok TK z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006/7, poz. 80; wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009/4, poz. 47; Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

konstytucyjności – przez Trybunał Konstytucyjny oraz – jako kontrola sądownoadministracyjna legalności aktów i decyzji administracyjnych – przez sądy administracyjne”, a gmina „nie posiada bowiem żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby kwestionować legalność, zasadność lub celowość takich działań”³¹.

Jak wskazuje B. Dolnicki, ponieważ kryteria nadania statusu miasta nie zostały zdefiniowane, „nie podlegają one weryfikacji. To sama Rada Ministrów decyduje, czy opisane warunki zostały zachowane, wydając stosowne rozporządzenie. Rozporządzenie to jest aktem normatywnym, a co za tym idzie, nie wymaga uzasadnienia faktycznego ani prawnego. W takim ujęciu mamy zatem do czynienia z daleko posuniętą uznaniowością organu administracji publicznej”³², która w ujęciu tego autora godzi w zasadę samodzielności samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny w jednym z postanowień „przypomina, że nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań prawnych czy też zasadności polityki rządu prowadzącej do zmian w podziale terytorialnym, w szczególności nie posiada kompetencji do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym hierarchiczna kontrola zgodności jego normatywnej postaci”³³. Zmiana granic³⁴ często jest dokonywana w warunkach sporu, stąd obiektywna konieczność ich ostatecznego ustalenia nie przez rady gmin, ale przez Radę Ministrów³⁵ w drodze rozporządzenia, które wywołuje skutki prawne nie tylko dla zainteresowanej gminy, ale całego kraju.

Obowiązujący model zmiany granic został zaakceptowany przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, że „decentralizacja nie wyklucza jednak możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane «w zakresie określonym prawem», a zatem w zgodzie

³¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustalania granic gmin w formie rozporządzenia z dnia 24 czerwca 2016 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-prezesa-rady-ministrow-w-sprawie-ustalania-granic-gmin-w-formie-rozporzadzenia>

³² B. DOLNICKI [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, komentarz do art. 4, 4a, 4b, teza 3.

³³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r. Tw 29/09, OTK-B 2010/1/5.

³⁴ W pojęciu zmiany granic mieści się jednocześnie ich ustalenie. Wyrok z dnia 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293.

³⁵ Wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247.

z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Granice decentralizacji wynikać mogą także ze zmian polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej, możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. Podstawowym założeniem społecznym i konstytucyjnym w tym zakresie jest lokowanie aparatu wykonującego zadania jak najbliżej obywateli, co jednak musi być dokonywane po uwzględnieniu wszelkich okoliczności społeczno-gospodarczych warunkujących przeprowadzone zmiany”³⁶.

Rozporządzenie Rady Ministrów, według art. 87 Konstytucji RP³⁷, jako akt normatywny jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP jako przepis prawa (akt abstrakcyjny i możliwy do wielokrotnego zastosowania) podlega kontroli zgodności z Konstytucją sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Jednakże w przypadku tego rodzaju rozstrzygnięć Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie stwierdził, że „zaskarżony przepis nie ma charakteru normatywnego, stanowiąc jedynie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy”³⁸.

„Rozporządzenia, o których mowa w art. 4 ustawy [o samorządzie gminnym], są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. Materia rozstrzygnięć powoduje, iż wytyczne treściowe do wydawania rozporządzeń mają charakter raczej kierunkowy, tzn. »naprowadzający« niejako na ochronę pewnych dóbr przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic”³⁹. Zdaniem Trybunału „owe »rozporządzenia«, stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń »klasycznych« tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej”⁴⁰. Cytowanym wyrokiem z 2009 r. Trybunał odszedł od tezy o dopuszczalności badania rozporządzeń w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego i od tamtego czasu kilkakrotnie podtrzymał swoje stanowisko, potwierdzając, że ocena konstytucyjności łączy

³⁶ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁸ Postanowienie TK z dnia 5 czerwca 2018 r. Tw 4/17, OTK-B2019/31, LEX nr 2614004; postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A2017/5, LEX nr 2203536.

³⁹ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, LexisNexis nr 365408.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47. Dz.U.2009/63/532, LEX nr 488895.

się w ich przypadku w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm⁴¹.

4. SKUTKI ZMIANY STATUSU MIEJSCOWOŚCI

Dla wystąpienia o nadanie statusu miasta ma znaczenie kwestia wysokości subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonej na oświatę. Jest ona określana w odniesieniu do liczby mieszkańców i uczniów, w sposób zróżnicowany ze względu na algorytm ich obliczania i różnice w wysokości między terenami wiejskimi i miastami do 5000 mieszkańców a miastami powyżej 5000 mieszkańców⁴². W obecnym stanie prawnym ustawodawca określa wysokość subwencji oświatowej na jednakowym poziomie na terenach wiejskich jak w miastach do 5000 mieszkańców⁴³. Analiza tych dość skomplikowanych obliczeń wymaga oddzielnych rozważań, jednakże na marginesie warto postawić pytanie, czy hipotetycznie możliwe byłoby zrzeczenie się statusu miasta, by uzyskać wyższą subwencję oświatową. To jednak mało prawdopodobny scenariusz, oznaczający dla miejscowości pewnego rodzaju degradację. Są jednak wyjątki, jak np. Szczawnica, która z dniem 1 stycznia 2008 r. z gminy miejskiej stała się gminą miejsko-wiejską, o czym zdecydowały możliwości ubiegania się o fundusze europejskie przeznaczone dla gmin wiejskich. Warto dodać, że w przypadku miast do 5000 mieszkańców dodatek wiejski dla nauczycieli funkcjonuje tak samo jak w gminach wiejskich⁴⁴.

W rozwoju miast istotną rolę pełni działalność kulturalna, a wśród najważniejszych czynników stymulujących wymienia się: „generowanie społecznego zaangażowania, poczucia dumy, budowanie tożsamości i poczucia przynależności do miejsca zamieszkania; tworzenie atrakcyjnego miejsca do mieszkania (jakość życia), odwiedzania (turystyka kulturalna) i inwesto-

⁴¹ Postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, OTK-A 2019/32, LEX nr 2696760.

⁴² Art. 28 ust. 6 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1530.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019, Dz.U. z 2018 r., poz. 2446.

⁴⁴ Zgodnie z art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2018 r., poz. 967, dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego należy się nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców (potocznie zwany jest on dodatkiem wiejskim).

wania (jakość życia, dostęp do zasobów ludzkich); realizacja projektów kulturalnych będących katalizatorem rozwoju; rozwój przemysłów kultury mających bezpośredni wpływ na wzrost gospodarczy (nowe miejsca pracy, wzrost dochodu); tworzenie wizerunku i tożsamości miasta (promocja, branding)⁴⁵. Kultura nie tylko może, ale powinna być narzędziem służącym dywersyfikacji lokalnej bazy ekonomicznej, ponieważ dzięki tego typu inwestycjom powstają miejsca pracy, a miasto zyskuje pozytywny wizerunek, który przyciąga turystów, nowych mieszkańców oraz inwestorów w takich obszarach, jak turystyka, sztuka, media, sport, rekreacja⁴⁶. Kolejnym pozytywnym skutkiem rozwoju sektora kultury jest rewitalizacja miast i tworzenie nowych przestrzeni szeroko pojętych działań kulturalnych, które zawsze będą potrzebować zaplecza lokalowo-technicznego.

Skutkiem uzyskania statusu miasta wymagającym głębszej analizy jest kwestia zmian kierunków zagospodarowania przestrzennego miejscowości uzyskującej status miasta, szczególnie w przypadku gmin sąsiadujących z dużymi miastami. Chodzi mianowicie o zjawisko *urban sprawl*, czyli rozlewanie się miasta z dominacją zabudowy o charakterze podmiejskim (wolno stojącymi domami jednorodzinnymi), oraz sprawy związane z odrobnieniem gruntów – zasadniczo przeznaczenie gruntów rolnych klasy I-III na cele nierolnicze wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi⁴⁷.

Z drugiej strony, w literaturze podkreśla się również, że utracenie przez miejscowość statusu miasta, szczególnie w dłuższym horyzoncie czasowym może „paradoksalnie stać się obecnie atutem tych miejscowości. Zahamowanie rozwoju wpłynęło na zachowanie tradycyjnego układu urbanistycznego oraz utrzymanie proporcji w skali zabudowy całych miejscowości, utrzymując sylwetę miasta w historycznej skali. Dawna bołączka może stać się współcześnie atutem miejscowości o bogatej historii i walorach turystycznych, które wykorzystane na korzyść prezentowanych ośrodków mogą wpłynąć na ich rozwój, oczywiście rozwijany w granicach zachowujących charakter zabudowy i skalę historycznego miasteczka”⁴⁸.

Uzyskanie statusu miasta zaspokaja ambicje mieszkańców i daje miejscowości swego rodzaju prestiż, głównie związany z walorami promocyjno-

⁴⁵ J. SANETRA-SZELIGA, *Sektor kultury a rozwój gospodarczy miasta*, [w:] *Kultura a rozwój*, red. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury 2013, s. 415.

⁴⁶ Zob. szerzej tamże, s. 417.

⁴⁷ Reguluje to ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1161. Wyjątki od wskazanej zasady określa art. 7 ust. 2a.

⁴⁸ D. GAWRYLUK, *Wsie o miejskim rodowodzie – walory urbanistyczne i krajobrazowe*, „Budownictwo i Architektura” 6 (2010), nr 1, s. 18.

-marketingowymi. Posiadanie statusu miasta ma wymiar symboliczny dla mieszkańców, którzy nie utożsamiają się z wiejskim charakterem miejscowości, za czym też przemawiają okoliczności i historia, szczególnie w przypadkach miast zdegradowanych w okresie zaborów. Oprócz specyficznego podniesienia rangi miejscowości w społecznym odczuciu, nowe bądź restytuowane miasta uzyskują możliwość zawierania porozumień z miastami partnerskimi z zagranicy, a także pozyskiwania dofinansowań związanych z rozwojem lub rewitalizacją obszarów miejskich, niedostępnych dla wsi.

We wniosku i procedurze akcent położony jest przede wszystkim na uwarunkowania historyczne oraz urbanistyczne, a sprawy związane z potencjałem społecznym i funkcjonowaniem przyszłego miasta zdają się być na dalszym planie. Może to mieć jednak istotne znaczenie dla pobudzania przedsiębiorczości i cennych inicjatyw mieszkańców, co ma szansę przełożyć się na ożywienie lokalnej gospodarki lub wzrostu atrakcyjności dla inwestorów. W takiej sytuacji rozgłos medialny na temat uzyskania statusu miasta jest punktem wyjścia do budowania nowej pozycji, szczególnie w odniesieniu do wymienionych wyżej miast zdegradowanych, które odzyskują swój dawny status po dziesięcioleciach albo nawet wiekach.

PODSUMOWANIE

Ustawodawca określił ogólne ramy prawne procedury nadania miejscowości lub gminie statusu miasta. Rada Ministrów wskazała składniki przedmiotowego wniosku oraz dość szeroki wachlarz obowiązkowych i fakultatywnych załączników. W przepisach nie znajdziemy jednak wytycznych, które można określić mianem obowiązujących przy rozpatrywaniu wniosków. Brak wyjaśnienia pojęcia praw miejskich oraz konkretnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość albo gmina starająca się o uzyskanie statusu miasta, zdają się być w sprzeczności z zasadą pewności prawa, na co wpływa również szeroki zakres uznania administracyjnego, w przypadku rozstrzygnięcia Rady Ministrów mającego formę prawną rozporządzenia, które zasadniczo, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, powinno być traktowane jako źródło prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej kwestii kilkakrotnie, zgodnie z jego obecnym stanowiskiem, analizowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nadania miejscowości statusu miasta ma charakter rozstrzygnięcia indywidualnego. Charakter prawny tego aktu jest o tyle specyficzny, że mimo określonego trybu postępowania,

wymogów, jakie ma spełnić gmina, oraz uznaniowości Rady Ministrów, procedury nie można określić mianem administracyjnej. „Nadanie statusu miasta gminie należy do spraw załatwianych w formie i procedurze właściwej dla stanowienia prawa, ponieważ owe nadanie następuje poprzez wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów”⁴⁹, tym samym nie mają w niej zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym organ rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości, Dz.U. z 1948 r., Nr 36, poz. 251.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustaleniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości, Dz.U. z 1934 r., Nr 94, poz. 850.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2018 r., poz. 967.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 511.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1530.
- 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, Dz.U. z 2014 r., poz. 310.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, Dz.U. z 2016 r., poz. 1134.

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 października 2005 r., III SA/GI 642/04, LEX nr 828828.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2017 r., poz. 1427.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2017 r., poz. 2493.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, Dz.U. z 2018 r., poz. 1456.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic, Dz.U. z 2018 r., poz. 2478.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, Dz.U. z 2018 r. poz. 2463.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019, Dz.U. z 2018 r., poz. 2446.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, Dz.U. z 2019 r., poz. 1416.

ORZECZNICTWO

- Wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293.
- Wyrok TK z 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247.
- Wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., K. 27/2002, LexisNexis nr 360422, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.
- Wyrok TK z 18 lutego 2003 r. K 24/02, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7-8, s. 245.
- Wyrok TK z 4 listopada 2003 r., K 1/03, LexisNexis nr 365408, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 85.
- Wyrok TK z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006/7, poz. 80.
- Wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009/4, poz. 47, LEX nr 488895.
- Postanowienie TK z 23 listopada 2009 r. Tw 29/09, OTK-B 2010/1/5.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 4 października 2005 r., III SA/Gl 642/04, LEX nr 828828.
- Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A2017/5, LEX nr 2203536.
- Postanowienie TK z dnia 5 czerwca 2018 r. Tw 4/17, OTK-B2019/31, LEX nr 2614004.
- Postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, OTK-A 2019/32, LEX nr 2696760.

LITERATURA

- FEJA-PASZKIEWICZ Anna: Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 10, s. 40-58.
- GAWRYLUK Dorota: Wsie o miejskim rodowodzie – walory urbanistyczne i krajobrazowe, „Budownictwo i Architektura” 6 (2010), nr 1, s. 13-22.

- KULESZA Michał: Zmiana granic, ale niekoniecznie właściciela (rozmowa z prof. Michałem Kuleszą), „Wspólnota” 2009, nr 47, s. 8-12.
- LISOWSKA Agnieszka, SZMYTKIE Robert: Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim, [w:] Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian, red. Katarzyna Kuć-Czajkowska, Monika Sidor, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2014, s. 17-32.
- NIEWIADOMSKI Zygmunt: Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego, t. VI: Podmioty administrujące, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Warszawa: C.H. Beck 2011, s. 97-217.
- NOWIŃSKA Magdalena: Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy, [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. Bogdan Dolnicki, Lexis Nexis 2014 (wersja elektroniczna w systemie LEX).
- SANETRA-SZELIGA Joanna: Sektor kultury a rozwój gospodarczy miasta, [w:] Kultura a rozwój, red. Jerzy Hausner, Anna Karwińska, Jacek Purchla, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury 2013, s. 413-434.
- SOKOŁOWSKI Dariusz: Miasta zdegradowane w województwie lubuskim, „Rocznik Lubuski” 44(2018), s. 257-275.
- SOKOŁOWSKI Dariusz: Miasta zdegradowane w zachodniej części województwa mazowieckiego, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2016, nr 8, s. 327-350.
- SOKOŁOWSKI Dariusz: Miasta zdegradowane we wschodniej części województwa mazowieckiego, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 30(2016), s. 72-94.
- SZMYTKIE Robert: Kryteria morfologiczne w procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta, „Wiadomości Statystyczne” 63(2018), nr 12 (691), s. 40-56.
- SZMYTKIE Robert, KRZYSZTOFIK Robert: Idea miejskości w Polsce, [w:] Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, t. II: Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich, red. Beata Namyślak, (Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 20), Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 2011, s. 25-40.
- SZMYTKIE Robert: Miasta zdegradowane w Polsce jako potencjalne nowe miasta, [w:] Miasta zdegradowane i restytuowane w Polsce. Geneza, rozwój, problemy, red. Robert Krzysztofik, Mirek Dymitrow, Gothenburg: University of Gothenburg 2015, s. 299-318.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Paweł Chmielnicki, LexisNexis 2013.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Bogdan Dolnicki, wyd. II, wersja elektroniczna w systemie LEX.

ADMINISTRACYJNOPRAWNY CHARAKTER NADANIA STATUSU MIASTA NA WNIOSEK GMINY

Streszczenie

Tworzenie, łączenie i znoszenie gmin i powiatów należy do kompetencji Rady Ministrów, która dokonuje tych zmian w drodze rozporządzenia. Z przepisów nie wynika konkretnie, co powinno odróżniać gminę wiejską od miejskiej. Miasto powinno posiadać infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. W ustawie o samorządzie gminnym jako kryteria zmian i ustalania granic gmin wskazano układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań

publicznych. Brak konkretnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość albo gmina starająca się o uzyskanie statusu miasta, pozostają w sprzeczności z zasadą pewności prawa, na co wpływa również szeroki zakres uznania administracyjnego. Uzyskanie statusu miasta zaspokaja ambicje mieszkańców i daje miejscowości swego rodzaju prestiż, głównie związanym z walorami promocyjno-marketingowymi. Nadanie statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które ma specyficzny charakter – nie ustanawia norm generalnych i abstrakcyjnych, ale rozstrzyga indywidualną sprawę gminy lub miejscowości.

Słowa kluczowe: administracja; samorząd; miasto; prawa miejskie

ADMINISTRATIVE AND LEGAL NATURE OF GRANTING CITY STATUS AT THE REQUEST OF THE COMMUNE

S u m m a r y

The creation, merging and erasing of municipalities and poviats is the responsibility of the Council of Ministers, which makes these changes by way of a regulation. It is not clear from the regulations what should distinguish a rural from an urban commune. The city should have social and technical infrastructure as well as urban layout and nature of buildings. In the Act on commune self-government, settlement and spatial boundaries, taking into account social, economic and cultural ties as well as ensuring the ability to perform public tasks, were indicated as criteria for changes and establishing the boundaries of communes. The lack of a legal definition of municipal rights and specific conditions to be met by a town or commune seeking to obtain the status of a city seem to be in conflict with the principle of legal certainty, which is also influenced by the wide scope of administrative discretion. Obtaining the status of a city satisfies the ambitions of the inhabitants and gives the town a kind of prestige, mainly associated with promotional and marketing values. The status of the city is granted by way of a regulation of the Council of Ministers, which has a specific character - it does not establish general and abstract norms, but resolves the individual case of a commune or town.

Key words: administration; local government; city; city rights