

Karol Piękoś
Uniwersytet Rzeszowski
e-mail: karol.piekos@yahoo.pl
ORCID ID: 0000-0003-4545-5909

Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowice

Celem artykułu jest przeanalizowanie przypadku likwidacji jednostki samorządu terytorialnego, na przykładzie nieistniejącej od 1 stycznia 2019 r. gminy Ostrowice oraz refleksja nad sytuacją gmin w Polsce. Przypadek likwidacji gminy jest sytuacją, z którą samorządy w Polsce, nie miały styczności od momentu restytucji samorządu terytorialnego. W artykule podjęto próbę weryfikacji następujących hipotez badawczych: 1. Zadłużenie gmin nie jest jedynym powodem, który może doprowadzić do ich likwidacji. 2. Zniesienie gminy, nie zagraża egzystowaniu sąsiadującym samorządom gminnym.

Kwestię tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ (u.s.g.). Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może podjąć decyzję skutkującą zniesieniem gminy. Rozporządzenie w sprawie zmiany, utworzenia, łączenia, podziału i zniesienia gminy, może być wydane, na wniosek zainteresowanej rady gminy. Podejmowane na rzecz zmiany granic działania, powinny być realizowane w sposób zapewniający gminie obszar możliwie jednorodny, w sferze układu osadniczego oraz przestrzennego. Przy tego rodzaju zmianach, nie można pomijać więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych, istotne jest również zapewnienie właściwego wykonywania zadań publicznych².

Dokonywanie zmian w układzie terytorialnym gmin, wymaga zaangażowania ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który powinien zasięgnąć opinii u zainteresowanych rad gmin. Opinia organu uchwałodawczego, powinna wynikać z konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami. Istnieje możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie zmian terytorialnych gmin, które może się

¹ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

² Art. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

odbyć na wniosek 15 obywateli, którzy posiadają prawo wybierania do rady gminy³. W przypadku przyłączenia obszaru do sąsiedniej gminy, wstępuje ona we wszystkie prawa oraz obowiązki na dołączonym obszarze. Sprawy związane z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem, znoszeniem i ustalaniem granic gmin reguluje również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r.⁴ Gmina, która chce dokonać zmian terytorialnych kieruje wniosek do właściwego wojewody, który go opiniuje i przekazuje do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma dojść do zmiany. Wniosek gminy w sprawie dokonania zmian terytorialnych, powinien zawierać następujące informacje: treść proponowanej zmiany, dane statystyczne dotyczące terenu, określenie szacunkowych dochodów i wydatków, wyniki konsultacji z mieszkańcami. Zainteresowane zmianami terytorialnymi gminy są zobowiązane, do dostarczenia: zaświadczenia starosty potwierdzającego zgodność danych, uchwał związanych z dokonaniem zmiany, mapę topograficzną oraz opinię wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez ustawy dla organów innych władz publicznych. Istniejący w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁵ podział zadań jednostek samorządu terytorialnego, stwarza możliwość wyodrębnienia zadań własnych i zleconych zgodnie z art. 166. Nie ulega wątpliwości, że zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców, tworzących wspólnotę samorządową, mają charakter zadań własnych. Istnieje również katalog zadań zleconych, które są realizowane w przypadku zaistnienia uzasadnionych potrzeba państwa, jednak w tym przypadku ustawa musi określać sposób wykonywania oraz tryb ich przekazywania. Wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego jest uwarunkowane możliwościami finansowymi⁶.

Od 1990 r. w Polsce nie miał miejsca przypadek likwidacji jednostki samorządu terytorialnego. Pierwsza tego typu sytuacja dotyczy gminy Ostrowice, która z powodu długów zniknie z mapy podziału administracyjnego. Wysokie zadłużenie gminy Ostrowice spowodowało, że już w 2017 r. nie była ona zdolna do wykonywania własnych zadań⁷. Przykład tej gminy, jest tylko jednym z wielu dowodów na to, że polskie samorządy zmagają się z problemem zadłużenia. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. rosnąca ilość podejmowanych zadań, wzrastające oczekiwania mieszkańców oraz realizacja licznych projektów w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. Polskie samorządy terytorialne chcąc realizować

³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985).

⁴ Dz.U. 2001 nr 86 poz. 943.

⁵ Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁶ J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce* M. Chmaj (red), Warszawa 2007, s. 100.

⁷ [b.a], *Gmina zostanie zlikwidowana. Przez... długi w parabankach*, radiozet.pl, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Zachodniopomorskie-Gmina-Ostrowice-zostanie-zlikwidowana>, (odczyt z dn. 5.10.2018).

szereg zadań, często zaciągają pożyczki w celu wykonania nierentownych inwestycji. Według wskaźnika *per capita*, w lipcu 2018 r. najbardziej zadłużoną gminą w Polsce były Ostrowice, gdzie wysokość długu na jednego mieszkańca wynosiła 18,6 tys. zł. Pod względem całkowitego długu, najbardziej zadłużoną gminą w Polsce jest Warszawa, w której zadłużenie wynosi 5,1 mld zł⁸.

Gmina Ostrowice znajdowała się w województwie zachodniopomorskim, w powiecie drawskim. Powierzchnia gminy Ostrowice wynosiła 150,42 km² i składała się z 14 sołectw, które były zamieszkiwane przez 2751 osób, według stanu z 2015 r⁹. Informacje o problemach gminy Ostrowice pojawiały się już w 2007 r., kiedy to władze gminy zdecydowały się na przekazanie zobowiązań spółce skupującej długi. Z tego powodu inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdzili, że Wójt Gminy Ostrowice dopuścił się niegospodarności. Sprawa była rozpatrywana przez Prokuraturę Okręgową w Koszalinie, która uznała, że działania ówczesnego wójta miały na celu poprawę sytuacji ekonomicznej gminy, która mogła doprowadzić do niewypłacalności samorządu. W tej sytuacji postępowanie prokuratorskie zostało umorzone. W 2010 r. wójt gminy Ostrowice podkreślał, że sytuacja finansowa gminy jest dużo lepsza niż w 2007 r.¹⁰.

W Raporcie o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice z 2013 r. przyjętym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, ukazano istotę problemu zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas zwrócono uwagę na ryzyko z jakim wiąże się, sięganie przez jednostki samorządu terytorialnego po wyszukane instrumenty dłużne, których wykorzystanie grozi utratą płynności finansowej gminy. Pozyskiwanie w ten sposób środków skutkowało przekroczeniem możliwości finansowych gminy. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie podkreślało konsekwencje takiego działania, jakim mogła być niemożność realizacji zadań własnych. Wówczas przewidywano, że korzystanie z usług parabanków spowoduje obciążenie wydatków własnych gminy, na co najmniej najbliższych 10 lat. W raporcie napisano: „Koszty obsługi takiego zadłużenia znacznie przekroczyły możliwości finansowe Gminy i w sposób niebezpieczny obciążą wydatki bieżące na co najmniej 10 kolejnych lat. Samorząd nie powinien w tym okresie realizować żadnych zadań inwestycyjnych”. W raporcie zwracano również uwagę na problem gminy wynikający z wysokich kosztów obsługi zadłużenia oraz opłacanie doradców. Zauważono także spadek ponoszonych przez gminę wydatków. W 2011 r. wydatki ogółem wynosiły 22 340 597,68 zł,

⁸ [b.a], *Zadłużenie gmin: Oto najbardziej zadłużone gminy w Polsce*, portalsamorządowy.pl, <https://www.portalsamorządowy.pl/prawo-i-finanse/zadluzenie-gmin-oto-najbardziej-zadluzone-gminy-w-polsce,110205.html>, (odczyt z dn. 5.10.2018).

⁹ *Strona internetowa gminy Ostrowice*, http://www.ostrowice.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=1&menu=21&strona=1, (odczyt z dn. 5.10.2018).

¹⁰ [b.a], *Ostrowice> Wójt przekazał dług spółce skupującej zobowiązania*, Strefa biznesu, gp24.pl, <https://gp24.pl/ostrowice-wojt-przekazal-dlug-spolce-skupujacej-zobowiazania/ar/10307062>, (odczyt z dn. 5.10.2018).

zaś w 2013 r. już 17 177 174,02 zł, co stanowiło wyraźny spadek. We wnioskach końcowych napisano: „Gmina Ostrowice nie posiada finansowych racji bytu, gdyż w latach 2011 – 2013 realizacja zadań własnych wymagała ciągłego zadłużania się poprzez korzystanie z bardzo drogich instrumentów finansowych – tzw. umów restrukturyzacyjnych w instytucjach finansowych innych niż banki. Takie działania były doraźne i miały charakter formalny, nie dawały też żadnej gwarancji poprawy sytuacji finansowej Gminy”¹¹.

Od 2015 r. w mediach pojawiały się informacje, że gmina Ostrowice będzie pierwszą w Polsce gminą, która zostanie zlikwidowana. W sierpniu 2017 r. zadłużenie gminy Ostrowice wynosiło około 35 mln złotych. Tak duży dług nie pozwalał na wykonywanie należących do samorządu gminnego zadań. W styczniu 2015 r. ówczesny wojewoda zachodniopomorski Piotr Jania, złożył do prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez władze gmin: Ostrowice, Białogard, Manowo, Rewal, Bielice, Przybiernów oraz Brojce. Władze tych samorządów zaciągały kredyty w tak zwanych parabankach. Wniosek o zawieszenie organów gminy Ostrowice do premier Ewy Kopacz, kierował również poprzedni Wojewoda Zachodniopomorski Marek Tałasiewicz. Jego zdaniem zaproponowany plan naprawczy, nie miał szans powodzenia. Kolejni wojewodowie byli zgodni z jego opinią¹².

Premier Beata Szydło 20 stycznia 2016 r. podpisała rozstrzygnięcie nadzorcze, na mocy którego zawieszono organy gminy Ostrowice. Na komisarza rządowego w gminie Ostrowice 28 października 2016 r. wyznaczono Marka Kukie. Zadaniem komisarza rządowego miało być sporządzenie dokładnego bilansu zadłużenia oraz przedstawienie możliwości rozwiązania problemu. Przepisy u.s.g.¹³ dopuszczają możliwość pełnienia zarządu komisarycznego przez dwa lata. W tym przypadku był to okres do wyborów samorządowych w 2018 r.¹⁴

Sytuacja związana z likwidacją gminy Ostrowice była bardzo dynamiczna. We wrześniu 2017 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) podało, że rzeczowe decyzje w sprawie gminy Ostrowice zostaną podjęte po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Jednym z pomysłów MSWiA było przyłączenie likwidowanej gminy Ostrowice do sąsiedniej gminy Drawsko Pomorskie, której mieszkańcy nie byli zwolennikami takiego rozwiązania. Wiceburmistrz

¹¹ *Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice*, Załącznik do uchwały Nr XII.82.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2014 r., szczecin.rio.gov.pl, http://www.szczecin.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=1234&bar_id=1194, (odczyt z dn. 5.10.2018).

¹² [b.a], *Gmina Ostrowice zostanie zlikwidowana przez ogromne długi*, onet.pl, <https://szczecin.onet.pl/gmina-ostrowice-zostanie-zlikwidowana-przez-ogromne-dlugi/c8rr8l2>, (odczyt z dn. 20.03.2018).

¹³ Art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁴ [b.a] *Marek Kukie komisarzem Ostrowic*, 24kurier.pl, <http://24kurier.pl/aktualnosci/wiadomosci/marek-kukie-komisarzem-ostrowic/>, (odczyt z dn. 20.03.2018).

gminy Drawsko Pomorskie w rozmowie z portalem samorządowym przyznał, że 97 % ankiet, które zostały złożone, to głosy mieszkańców przeciwko przyłączeniu gminy Ostrowice. Pełniący obowiązki burmistrza Marek Tobiszewski stwierdził że mieszkańcy są oburzeni takim pomysłem¹⁵.

W styczniu 2018 r. komisarz rządowy Marek Kukie wnioskował do Prokuratury Okręgowej w Koszalinie o zawieszenie w czynnościach służbowych byłego wójta tej gminy. Wniosek o zawieszenie w czynnościach został złożony przez komisarza rządowego, ponieważ dotychczasowy wójt gminy Ostrowice nadal pobierał wynagrodzenie, pomimo sprzeciwu opinii publicznej. W marcu 2018 r. zadłużenie gminy Ostrowice wynosiło już ponad 47 mln złotych¹⁶. W lutym 2018 r. władze gminy Złocieniec zadeklarowały, że mogą przejąć część gminy Ostrowice. Pomysł znalazł również poparcie władz gminy Drawsko Pomorskie. Burmistrz Złocienica stwierdził, że część gminy Ostrowice jest mocno powiązana z jego gminą, pod względem geograficznym, społecznym i infrastrukturalnym. Krzysztof Zacharzewski, który w 2017 r. pełnił funkcję burmistrza gminy Złocieniec stwierdził, że przyłączenie gminy Ostrowice jest możliwe pod warunkiem rządowego wsparcia dla jego gminy oraz gminy Drawsko Pomorskie. Taki wniosek był w pełni zasadny, ponieważ jak stwierdził K. Zacharzewski, mieszkańcy nie mogą cierpieć spłacając nie swoje długi. Podział bankrutującej gminy był jednak scenariuszem nr 2. Według władz sąsiednich gmin, priorytetem było utrzymanie gminy Ostrowice¹⁷.

Władze gmin Złocieniec oraz Drawsko Pomorskie w lutym 2018 r. wystosowały pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w sprawie pomysłu ministerstwa, dotyczącego rozwiązania problemu gminy Ostrowice. Rząd proponował włączenie terenów likwidowanej gminy do gminy Drawsko Pomorskie. Zdaniem władz tej gminy, nie było to optymalne rozwiązanie, ponieważ niesło ono za sobą szereg zagrożeń. Władze sąsiednich gmin jako sposób rozwiązania problemu proponowały oddłużenie gminy Ostrowice oraz wprowadzenie liberalizacji zadań ochronnych, wynikających z programu Natura 2000. Gminy jako drugie rozwiązanie proponowały włączenie gminy Ostrowice z uwzględnieniem oddłużenia. Władze gminy Drawsko Pomorskie oraz gminy Złocieniec jednoznacznie wskazywały, że zgodnie z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lipca 2017 r., samorządy przejmujące terytorium gminy Ostrowice, nie będą zdolne do uchwalenia budżetu zgodnie z przyjętymi wskaźnikami w art. 243 o finansach pu-

¹⁵ P. Toborek, *Likwidacja gminy Ostrowice. Drawsko Pomorskie protestuje przeciwko połączeniu*, portalsamorzadowy.pl, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolescenstwo/likwidacja-gminy-ostrowice-drawsko-pomorskie-protestuje-przeciwko-polaczeniu,98150.html>, (odczyt z dn. 21.03.2018).

¹⁶ [b.a] *Ostrowice: Wójt zawieszony. Zadłużył gminę na ponad 47 mln zł*, pulshhr.pl, <http://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/ostrowice-wojt-zawieszony-zadluzyl-gmine-na-ponad-47-mln-zl,51933.html>, (odczyt z dn. 21.03.2018).

¹⁷ D. Siwek, *Złocieniec chce przyłączenia Ostrowic*, radioszczecin.pl, <http://radioszczecin.pl/1,366783,zlocieniec-chce-przylaczenia-ostrowic>, (odczyt z dn. 21.03.2018).

blicznych¹⁸. W piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócono również uwagę na sporządzenie inwentaryzacji majątku gminy Ostrowice oraz opracowanie podstaw prawnych do planowanych działań, które polegają na likwidacji gminy. Zdaniem władz gminy Złocieniec oraz Drawska Pomorskiego należało opracować rozwiązania, które przewidują większe wsparcie dla gmin, które będą zobowiązane podjąć takie wyzwanie¹⁹.

Stanowisko władz gmin: Drawsko Pomorskie oraz Złocieniec zostało poparte przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. W piśmie z dnia 25 lipca 2017 r. skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wyrażono pełne poparcie dla działań prowadzonych przez sąsiadujące z gminą Ostrowice samorządy. Po raz kolejny zostały podkreślone kwestie finansowe związane z zadłużeniem: „Podział Ostrowic na dwie części, sugerowany przez wnioskodawców jest najbardziej racjonalnym rozwiązaniem, gwarantującym utworzenie zwartych terytoriów, gdzie mogą być stworzone dobre warunki rozwojowe i wygenerowane pozytywne więzi społeczno-ekonomiczne. Procesowi temu nie może jednak towarzyszyć cesja zobowiązań finansowych dla przejmujących samorządów. To nie może być kara i wyrok limitujący w przyszłości funkcjonowanie i rozwój Drawska Pomorskiego oraz Złocienca. Racjonalne i dobre decyzje w tym zakresie mogą stanowić swoisty kamień węgielny pod nowymi regulacjami z jednej strony reagującymi na ew. upadłość jednostki samorządu terytorialnego (co teoretycznie nie powinno mieć miejsca), z drugiej stanowić mocne atuty w procesach konsolidacji jednostek samorządu terytorialnego”²⁰.

W marcu 2018 r. zmieniono również komisarza rządowego. Marek Kukie, po tym jak nie spełniał oczekiwań mieszkańców gminy, został zastąpiony przez Agnieszkę Wróblewską²¹. Międzyresortowy zespół podjął prace, które miały na celu wypracowanie rozwiązania dla przyszłości gminy Ostrowice. Komisarz rządowa Agnieszka Wróblewska oświadczyła, że w maju opinia publiczna pozna konkretny plan dla przyszłości gminy Ostrowice. Jak sama podkreśliła, w obecnym stanie prawnym nie ma rozwiązania, które jest w stanie zadowolić mieszkańców i rząd²².

¹⁸ Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.

¹⁹ *Pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego*, <http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1297/Propozycja%20%20gminy%20Z%C5%82ocieniec%20i%20gminy%20Drawsko%20Pomorskie%20ws%20gminy%20Ostrowice.pdf>, (odczyt z dn. 21.03.2018).

²⁰ *Pismo Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lutego 2018 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego*, http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1297/2018_02_26__MSWiA%20%20pismo%20ZGWRP%20poparcia%20propozycji%20Gm%20Drawsko%20i%20Z%C5%82ocieniec.pdf, (odczyt z dn. 21.03.2018).

²¹ [b.a], *Agnieszka Wróblewska nowym komisarzem w Ostrowicach*, portalsamorzadowy.pl, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/agnieszka-wroblewska-nowym-komisarzem-w-ostrowicach,105099.html>, (odczyt z dn. 21.03.2018).

²² [b.a], *Były wójt zadłużonej gminy Ostrowice już nie otrzyma pensji*. Dostawał 5 tys. zł, [polsatnews.pl](http://www.polsatnews.pl), <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-04-10/byly-wojt-zadluzonej-gminy-ostrowice-juz-nie-otrzyma-pensji-dostawal-5-tys-zl/>, (odczyt z dn. 5.05.2018).

W maju 2018 r. media podały do opinii publicznej informację o rozwiązaniu gminy Ostrowice. Jest to pierwsza w historii polskiego samorządu terytorialnego tego typu sytuacja. Na spotkaniu z mieszkańcami gminy Ostrowice, 11 maja 2018 r., wiceminister MSWiA Paweł Szefernaker, poinformował, że od stycznia 2019 r. zadłużona gmina nie będzie istnieć. Na organizowanym spotkaniu przedstawiono założenia przygotowanej przez rząd ustawy, która dotyczyła specjalnych rozwiązań dla gminy Ostrowice. Podział gminy nie był wówczas określony. O tym jak miało wyglądać przekazanie terenów innym gminom, zdecydować miały konsultacje społeczne. Zadłużenie rozwiązanej gminy, wynoszące wówczas około 50 mln zł., według proponowanych rozwiązań miał pokryć Skarb Państwa²³.

W sąsiedniej gminie Drawsko Pomorskie zrealizowano konsultacje, które trwały od 21 czerwca do 5 lipca 2018 r. W ramach konsultacji przeprowadzono anonimową ankietę, w której zadano pytanie: „Czy jesteś za włączeniem części obszaru znoszonej gminy Ostrowice do terytorium gminy Drawsko Pomorskie w sposób określony w załączniku graficznym?” Udział w badaniu wzięło 2,52 % uprawnionych do głosowania mieszkańców, z których 34,7 % opowiedziało się za przyłączeniem terenów gminy Ostrowice, zaś przeciwko takiemu pomysłowi było 65,3 % badanych osób²⁴.

Konsultacje zostały przeprowadzone również w gminie Złocieniec, gdzie udział w ankiecie wzięło 1,14 % mieszkańców, w której zapytano: „Czy jesteś za włączeniem części obszaru znoszonej gminy Ostrowice do gminy Złocieniec, bez ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania gminy Ostrowice, w części oznaczonej na załączniku graficznym kolorem zielonym”. Odpowiedź „za” udzieliło 71,7% mieszkańców, zaś nie 15,8%. Nieważnych było 12,3% opinii, które nie zostały uwzględnione z powodu błędów formalnych oraz innych przyczyn powodujących ich nieważność²⁵.

W lipcu 2018 r. Sejm RP przyjął ustawę o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim²⁶, która 25 lipca 2018 r. została podpisana przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę. Zaakceptowane przez Sejm regulacje zakładały, że na mocy rozporządzenia Rada Ministrów zniesie gminę Ostrowice. W głosowaniu wzięło udział 432 posłów z których 421 opowie-

²³ I. Domurat, *Najbardziej zadłużone w Polsce Ostrowice zostaną podzielone między jedną lub dwie gminy*, bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Najbardziej-zadluzone-w-Polsce-Ostrowice-zostana-podzielone-miedzy-jedna-lub-dwie-gminy-4114171.html>, (odczyt z dn. 20.05.2018).

²⁴ [b.a], *2,52 proc. mieszkańców Drawska Pomorskiego wzięło udział w konsultacjach dot. przyłączenia Ostrowic*, portalsamorzdowy.pl, <https://www.portalsamorzdowy.pl/komunikacja-spoleczna/2-52-proc-mieszkancow-drawska-pomorskiego-wzielo-udzial-w-konsultacjach-dot-przyklaczenia-ostrowic,110331.html>, (odczyt z dn. 6.10.2018).

²⁵ Protokół z konsultacji z mieszkańcami gminy Złocieniec przeprowadzonymi w dniach od 27 czerwca do 8 lipca 2018 r., <https://www.zlocieniec.pl/pliki/zlocieniec2/pliki/protok%C3%B3%C5%82%20konsultacje%20Ostrowice.pdf>, (odczyt z dn. 6.10.2018).

²⁶ Dz. U. 2018 poz. 1432.

działo się za przyjęciem projektu. Ustawa nie precyzowała kwestii podziału terenów likwidowanej gminy Ostrowice, szczegóły miało określać wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie które uzyskało moc obowiązującą 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z przyjętą ustawą cały dług gminy Ostrowice, wynoszący około 50 mln zł ma pokryć Skarb Państwa. Do Wojewody Zachodniopomorskiego będą mogli zgłaszać się wierzyciele likwidowanej gminy, w sprawie wierzytelności. Ustawa określiła również kwestię jesiennych wyborów samorządowych, w ramach których mieszkańcy głosowali na przedstawicieli gmin, do których od 2019 r. przynależą administracyjnie. W 2018 r. nie odbyły się już wybory na stanowisko wójta gminy Ostrowice oraz wybory do rady gminy²⁷.

W sierpniu 2018 r. Rada Ministrów wydała zapowiadane rozporządzenie w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec²⁸. W rozporządzeniu szczegółowo określono zasady podziału terenów likwidowanej gminy Ostrowice, pomiędzy dwie sąsiednie gminy: Złocieniec i Drawsko Pomorskie. Terytorium o powierzchni 65,58 km² zostało przydzielone do gminy Drawsko Pomorskie, a do gminy Złocieniec włączono część likwidowanej gminy liczącą 85 km²²⁹.

Do momentu likwidacji gminy Ostrowice w Polsce zmiany terytorialne dotyczące gmin dotyczyły głównie włączania terytoriów w celu powiększenia obszaru. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2018 r.³⁰ zakładało, że w Polsce zmiany terytorialne obejmą od 1 stycznia 2019 r., około 30 gmin oraz powstanie 10 nowych miast. Dotychczasowa tendencja wskazuje, że najczęściej zmiany terytorialne są dokonywane na wniosek miast, które dążą do powiększenia swojego obszaru. W ostatnich latach gminy składały do MSWiA około 20 wniosków rocznie w sprawie zmian granic. Wyjątek stanowią lata poprzedzające wybory samorządowe, gdzie w 2013 r. złożono 31 wniosków, a w 2009 – 35³¹.

Likwidacja gminy Ostrowice przyczyniła się do zainicjowania debaty publicznej na temat zadłużenia samorządów terytorialnych w Polsce. Sytuacja gminy Ostrowice nie jest odosobniona. Według dostępnych danych z czwartego kwartału 2017 r., jeszcze w dwóch polskich gminach zadłużenie w przeliczeniu na jedne-

²⁷ [b.a], *Coraz bliżej końca gminy zadłużonej na prawie 50 mln zł. Wchłoną ją sąsiednie samorzady*, polsatnews.pl, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-08-12/coraz-blizej-konca-gminy-zadluzonej-na-prawie-50-mln-zl-wchlona-ja-sasiednie-samorzady/>, (odczyt z dn. 6 października 2018).

²⁸ Dz. U. 2018 poz. 1527.

²⁹ § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec.

³⁰ Dz. U. 2018 poz. 1456.

³¹ K. Domagała-Szymonek, *Gminy i miasta zmieniają granice. Szczególnie przed wyborami*, portal samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/gminy-i-miasta-zmieniaja-granice-szczegolnie-przed-wyborami,106192.html>, (odczyt z dn. 27.04.2019).

go mieszkańca przekraczało 10 tys. zł – w gminie Rewal oraz gminie Byczyna³². Zgodnie z tymi danymi, tylko 79 gmin w Polsce nie posiada zadłużenia, co skłania do zastanowienia się nad sytuacją finansową samorządów w Polsce³³. Przyszłość zadłużonych gmin będzie w dużej mierze uzależniona od umiejętnego gospodarowania dostępnymi środkami. Nie jest to jednak jedyne zagrożenie dla najmniejszych samorządów, ponieważ ekspansywna polityka miast również może doprowadzić do ich likwidacji. Duże rozdrobnienie gmin w Polsce powoduje, że skuteczna realizacja niektórych zdań staje się problematyczna. Należy w tym wszystkich uwzględnić interes lokalnej społeczności dla której samorząd działa i dąży do zapewnienia wysokiej jakości życia.

Na podstawie dokonanej analizy przeprowadzono weryfikację hipotez badawczych. Pierwsza hipoteza badawcza, która brzmi: zadłużenie gmin nie jest jedynym powodem, który może doprowadzić do ich likwidacji, została zweryfikowana pozytywnie. Pomimo, że w Polsce do tej pory zlikwidowano tylko jedną gminę, istnieje ryzyko, że z powodu postępującej urbanizacji będzie dochodzić do znoszenia gmin, których terytorium może ulegać pomniejszeniu w skutek ekspansywnej polityki miast. Problem ubywania mieszkańców nie jest jedynym wyzwaniem dla pomniejszających się gmin. Trudności funkcjonowania dotyczą również mniejszych wpływów z podatków oraz spadającej liczby ludności. Istnieją w Polsce przypadki, gdzie miasta zgłaszają aspirację wchłaniania do swojego obszaru całych gmin. Przykładem jest miasto Rzeszów, którego władze dążą do przyłączenia gminy Krasne. Realizacja pomysłu została odłożona w czasie, jednak możliwe jest, że w najbliższych latach dojdzie do dokonania tego projektu. Hipoteza zakładająca, że zniesienie gminy nie zagraża egzystencji sąsiadującym samorządom została zweryfikowana negatywnie. Przykład gminy Ostrowice ukazał, że istnieją uzasadnione obawy przylegających gmin, co zostało ukazane w tym artykule. Problem dla sąsiadujących samorządów stanowi zadłużenie, mogące prowadzić, do problemów finansowych w tych gminach, które zdecydują się na włączenie obszaru likwidowanej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku niewielkich zasobów finansowych, wyzwaniem jest również podejmowanie inwestycji oraz niwelowanie opóźnień rozwojowych, które wynikały z trudnej sytuacji gospodarczej likwidowanych gmin.

Przypadek gminy Ostrowice powinien stać się okazją, do podjęcia dalszej dyskusji na temat roli i sytuacji samorządu terytorialnego w Polsce. Zwiększająca się liczba obowiązków, które generują dodatkowe koszty oraz niewłaściwe zarządzenie powodują, że zarówno małe i duże gminy zmagają się problemami finansowymi. Wyciągnięcie stosownych wniosków z przypadku gminy Ostrowice, powinno

³² M. Kicka, *Zadłużenie na mieszkańca w gminach (1-250)*, samorząd.pap.pl, <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.praca.akty/184197/Zadluzenie-na-mieszkanca-w-gminach-1-250>, (odczyt z dn. 27.04.2019).

³³ [b.a], *Zadłużenie gmin: 79 gmin, które nie są zadłużone nawet na złotówkę*, portal samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zadluzenie-gmin-79-gmin-ktore-nie-sa-zadluzone-nawet-na-zlotowke,110220.html>, (odczyt z dn. 27.04.2019).

w przyszłości zaowocować uniknięciem analogicznych sytuacji, bowiem nie jest to odosobniony przypadek zadłużonej jednostki samorządu terytorialnego. Przyczyny zadłużeń mają zróżnicowany charakter, jednak zawsze prowadzą do takich samych skutków, które są odczuwane przez ogół mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową.

Słowa kluczowe:

Ostrowice,
samorząd terytorialny,
gmina,
zadania własne,
komisarz rządowy.

Key words:

Ostrowice,
local government,
commune,
own tasks,
government commissioner.

Shutdown of a local government unit due to indebtedness on the example of the Ostrowice commune

Summary

In Poland after 1989, there was no situation in which the local government unit was dissolved due to indebtedness. The first such case is the Ostrowice commune, which on January 1, 2019 will disappear from the map of Poland. Given the indebtedness of local governments in Poland, it can be expected that in the future such situations will occur more often. This is a serious problem, which has a multidimensional background, and its solution requires numerous reforms. The example of the Ostrowice commune shows only some of the difficulties faced by local governments in Poland.