

Rady Miejskiej w Supraślu Nr

z dnia czerwca 2024 r.

w sprawie wyrażenia opinii w sprawie podziału gminy Supraśl poprzez wydzielenie z jej części gminy Grabówka

Na podstawie art. 4a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721) uchwała się, co następuje:

§ 1.1. W związku z na pismem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 marca 2024 r. skierowanym do Rady Miejskiej w Supraślu dotyczącym przedstawienia opinii w sprawie utworzenia gminy Grabówka – opiniuje się negatywnie utworzenie nowej gminy Grabówka w granicach obejmujących obręby ewidencyjne: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowlany i Zaścianki.

2. Uzasadnienie opinii zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Supraśla.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sprawdzone pod względem
formalno-prawnym
RADCA PRAWNY
Anna Nazarowicz
BI-663

Z up. BURMISTRZA

Mariusz Żalowski
SEKRETARZ GMINY

BURMISTRZ
D. Bogdan Górnowski

1. Naruszenie konstytucyjnej ochrony gminy Supraśl, brak pisemnego uzasadnienia przyczyn podziału gminy Supraśl.

Na początku należy zauważyć, że wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji złożony do Rady Miejskiej w Supraślu w trybie art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym o wyrażenie opinii w sprawie wydzielenia z części gminy Supraśl, nowej gminy Grabówka w oparciu o obwody geodezyjne Grabówki, Zaścianek, Sobolewa Henrykowa i Sowlan, zarówno w marcu 2024, jak również w lutym 2015 r. nie zawierał żadnego uzasadnienia w zakresie przesłanek i potrzeby przeprowadzenia tak radykalnego rozwiązania. Jest to niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mowa w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadą zaufania obywateli i instytucji do organów władzy publicznej. W istocie nie są znane oficjalne powody dla których czynione są próby wprowadzenia tak istotnych zmian w podziale terytorialnym Państwa i gminy Supraśl.

Organy państwowe rozpoczynające procedurę podziału gminy Supraśl poprzez wydzielenie z jej części nowej gminy – gminy Grabówka, powinny szczegółowo wyjaśnić dlaczego zdecydowały się na taki krok. Tym bardziej, że podział gminy Supraśl zaproponowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest bardzo głęboki albowiem dotyczy on ponad 34% dotychczasowego terenu administracyjnego gminy Supraśl, 60% obecnej ludności gminy i około 70% obecnych jej dochodów i potencjału ekonomicznego.

Uzasadnienie działań Rządu jest w tym kontekście szczególnie istotne także z uwagi na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które nakazuje chronić jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty polityczno-terytorialne w wymiarze ich granic administracyjnych, więzi międzyludzkich, gospodarczych oraz zdolności do wykonywania ich zadań publicznych. Przywołać tu w szczególności należy wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85. Gmina Supraśl w tym kontekście jest zatem

pewnym dobrem publicznym o charakterze lokalnym, które w pełni zasługuje na stosowanie wobec niej konstytucyjnej zasady (wartości) ochrony stabilizacji stosunków polityczno terytorialnych, tzn. ochrony integracji gminy w aktualnych jej granicach. (Por. prof. Eugeniusz Ruśkowski w opracowaniu na temat prawnych i ekonomicznych przesłanek podziału Gminy Supraśl, 2015). Z przywołanego orzeczenia Trybunału oraz opracowania naukowego można wysunąć wniosek, że zasadą konstytucyjną jest istnienie i trwanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wszelkie zmiany w zakresie ich granic są co prawda możliwe, ale muszą one wynikać z jasnych i ewidentnych przyczyn o dużym ciężarze gatunkowym. Przyczyny te powinny być na tyle ważne, że ich znaczenie będzie przeważać zasadę ochrony konstytucyjnej danej jednostki samorządowej w dotychczasowym kształcie. Ponadto orzeczenie Trybunału stanowi, że w przypadku zmiany granic jednostek należy zwracać uwagę, aby nie dochodziło do „rażącego pogorszenia” sytuacji gminy zmniejszanej. W tym przypadku ta istotna konstatacja Trybunału będzie odnosić się do zmniejszonej w wyniku podziału gminy Supraśl. Chodzi tu o zagwarantowanie dalszego skutecznego wykonywania zadań publicznych ciążących na gminie. Wiele natomiast w obecnych realiach wskazuje na to, że gmina Supraśl po podziale może znaleźć się nie tylko w sytuacji „rażącego pogorszenia”, lecz także w sytuacji uniemożliwiającej jej dalsze funkcjonowanie - mając na uwadze przede wszystkim nierównomierny planowany podział potencjału ekonomicznego gminy (po stronie okrojonej gminy Supraśl nie będzie istotnych, wielkopowierzchniowych podmiotów przemysłowych oraz handlowo-usługowych) oraz sytuację finansową polegającą na istotnym aktualnym jej zadłużeniu. W relacji do dochodów gminy zadłużenie będzie oscylować w granicach 90%. Taka sytuacja jest także niezgodna z obowiązującą ustawą o finansach publicznych.

Zrealizowanie planów zgodnie z wnioskiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie usankcjonowaniem stanu bezprawnego, gdyż podział gminy Supraśl jest naruszeniem zarówno samej Konstytucji RP, a także przepisów ustawowych, przede wszystkim ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych.

2. Potencjał ludnościowy gmin po podziale

Liczba ludności hipotetycznej Gminy Grabówka oraz Gminy Supraśl w zmienionych granicach według danych na dzień 31.12.2023 r., przedstawia się jak niżej:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. Gmina Supraśl obecnie | - 16659 mieszkańców |
| 2. Gmina Supraśl w zmienionych granicach | - 6612 mieszkańców |
| 3. Nowa Gmina Grabówka | - 10047 mieszkańców |

Obecnie gmina Supraśl jest silną i rozwijającą się, także pod względem ludnościowym gminą miejsko-wiejską. Zwraca także uwagę znaczna dysproporcja w podziale potencjału ludnościowego na niekorzyść gminy Supraśl w okrojonej wersji.

3. Nierównowaga potencjału ekonomicznego i finansowego gmin powstałych w wyniku po podziale

Gmina Supraśl czerpie swoje dochody głównie z obszarów podmiejskich zlokalizowanych przy granicy z Białymstokiem (Grabówka, Zaścianki, Sobolewo, Henrykowo i Sowlany). To ok. **65-70 %** wszystkich dochodów, na które składają się przede wszystkim podatki lokalne oraz udziały w PIT oraz CIT.

Po stronie Supraśla i okolic – czyli miejscowości: Supraśl, Ogrodniczki, Karakule, Ciasne, Sokołda, Międzyrzecze, i inn. jest to ok. **30% - 35%** dochodu gminy.

Zróżnicowanie dochodów gminy Supraśl wynika z planowanego usytuowania zakładów przemysłowych i usługowych wzdłuż Szosy Baranowickiej, na wschód od granic Białegostoku i w kierunku Przejścia Granicznego Bobrowniki. To tam w latach 70. i 80. powstało wiele, wówczas państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw, które w nowym ustroju stanowiły o zasobności całej gminy Supraśl.

Z kolei w uzdrowiskowym Supraślu brak jest przemysłu i związanych z nim usług (poza turystyką i hotelarstwem i gastronomią). W miasteczku liczącym około 4 tys. mieszkańców oprócz tartaku, znajdują się 2 szkoły, klasztor, 14 restauracji, kilka sklepów, 4 hotele, szpital uzdrowiskowy i kilkanaście kwater turystycznych. Możliwości rozwojowe Supraśla ograniczają zakazy związane z realizowaniem funkcji uzdrowiskowej, jak również brak

możliwości realizowania nowych działalności gospodarczych w związku z położeniem miasta na śródleśnej polanie Puszczy Knyszyńskiej. Ponadto warto zauważyć, że usługi branży turystycznej mają charakter sezonowy. Podział gminy powinien uwzględniać zarówno więzi społeczne, ale również odzwierciedlać równomierny potencjał ekonomiczny. Ten ostatni w praktyce jest najważniejszy, gdyż dotyczy możliwości utrzymania dwóch gmin, zarówno starej (gm. Supraśl), jak i nowo wydzielanej (planowana gm. Grabówka).

Planowany podział natomiast prowadzi do nierównomiernego podziału potencjału ekonomicznego. W szczególności prowadzi do upośledzenia ekonomicznego, finansowego i społecznego gminy Supraśl po podziale. Obie gminy powinny mieć w granicach swojego terytorium zarówno tereny mieszkaniowe, ale także tereny i obiekty o charakterze gospodarczym. Przypisywanie tych ostatnich tylko do jednej z gmin będzie działaniem niesprawiedliwym i bezprawnym. Niewłaściwe decyzje w tym zakresie mogą być podstawą do podejmowania działań zmierzających do uzyskania od Skarbu Państwa stosownych rekompensat i odszkodowań.

W kontekście potencjału finansowego gminy Supraśl po podziale, niezwykle istotna jest możliwość spłaty kredytów. Obecne zadłużenie sięga 50 mln. zł. Jego spłata rozpisana jest do 2038 r. Obecnie obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie (stanowiące, że odpowiedzialność za zobowiązania finansowe będą ponosić solidarnie obie gminy) nie tworzą natomiast gminie Supraśl jako gminie słabszej i pozostającej z zadłużeniem odpowiednich gwarancji zabezpieczających jej interesy.

4. Administracja publiczna, dodatkowe koszty utrzymania organów gminy oraz urzędu, dotychczasowa działalność Fili Urzędu w Zaściankach

Gmina Grabówka nie będzie posiadać szeroko rozumianej infrastruktury społecznej niezbędnej do wykonywania ustawowych zadań publicznych, takich jak ośrodek kultury, biblioteka, miejski ośrodek pomocy społecznej lub zakład budżetowy. W szczególności na obszarze przyszłej gminy nie ma odpowiedniego budynku komunalnego, który mógłby pełnić siedzibę urzędu nowej gminy. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że stworzenie nowego urzędu gminy dla jednostki samorządowej liczącej ponad 10 tys. osób wiąże się z koniecznością zatrudnienia kilkudziesięciu pracowników (ok. 40) - biorąc pod uwagę inne

funkcjonujące jednostki samorządowe tego typu. Potrzebna jest zatem pełna i od podstaw organizacja nowego urzędu. Niezbędne będą wydatki związane z wynajmem, adaptacją odpowiedniego budynku, a następnie związane z zatrudnieniem, opłaceniem mediów oraz kosztami usług zewnętrznych. Niezbędne jest także opłacenie plac wójta gminy, jego zastępcy, kierownictwa urzędu oraz nowych radnych. Wszystkie te koszty, a należy je szacować w granicach 10 mln zł rocznie, nie będą wydawane zatem na bezpośrednie zaspakajanie potrzeb społecznych, tylko na dodatkową administrację.

Obecnie już od 2016 r. funkcjonuje Fila Urzędu Miejskiego w Zaściankach. Nie spełnia ona co prawda funkcji pełnego urzędu, gdyż nie było to celem tej instytucji, pracuje w niej tylko 5 pracowników, ale jest przede wszystkim pomocnym punktem podawczym w którym można złożyć wnioski w najważniejszych dla mieszkańców sprawach. Należy także zauważyć, że inne gminy miejsko-wiejskie podobne do Supraśla nie utworzyły dotychczas podobnych filii. Gmina Supraśl jest pod tym względem istotnym i pozytywnym wyjątkiem. Podobnie jest z Punktem Selektywnej Zbiórki Odpadów, który gmina posiada w Supraślu oraz Zaściankach.

5. Dotychczasowa realizacja zadań publicznych przez gminę Supraśl na obszarze planowanym do odłączenia

Gmina w ostatnim okresie ponad 10 lat znacznie przyspieszyła na terenie planowanym do odłączenia realizację szeregu inwestycji infrastrukturalnych przez co wykazała, że prawidłowo wykonuje swoje zadania publiczne na tym obszarze.

W szczególności w okresie od 2014 do 2023 zrealizowano ok. 77 inwestycji drogowych związanych z utwardzeniem powierzchni lub przebudową dróg, na łączną kwotę 33 405 571,78 zł.

W ramach tego zrealizowano:

- ul. Leśną, Górną, Klonową, Dolną, Górną, Miętową, Jeżynową, Oliwkową, Poziomkową, Zielarską, Europejską, Mahoniową, Londyńską, Leszczynową, Rzymską, Helsińską, Waszyngtońską, Ottawską, Myśliwską, Ciołkowskiego sięgacz, Magnoliową, Agrestową, Wspólną, Górną sięgacz, Wysoką, Białostocką sięgacz, Malinową, Mniszkową, Macierzankową, Cyprysową, Indyjską, Paryską, Rozmarynową – w Grabówce,

- ul. Marcina, Górak Tomka, Grecką, Szosa Baranowicka sięgacza, Rybacka sięgacz, Kairska, Dolna, Wiosenna, Graniczna, Tadeusza Rejtana – w Zaściankach,
- Alejkową, Wojskową, Sosenkową, Wiartakową, Łąkową, Cedrową, Ładną, Królewską, Ułańską – w Sowlanach,
- Stawową, Wesołą, Zaciszną, Żółwią, Miłą, Pogodną, Łagodną, Spacerową, Rybacką, Ogrodową, Tygrysią, Niedźwiedzią, Spacerową, Winogronową, Wesołą – w Sobolewie
- Jubilerską, Turkusową, Opalową, droga główna, Szmaragdowa – w Henrykowie.

Dodatkowo gmina współfinansowała przebudowy dróg powiatowych na tym terenie, m.in. w Sobolewie ul. Podlaska, droga do Henrykowa, drogi w Grabówce – ul. Białostocka z nowym rondem, Ciołkowskiego i 42 Pułku Piechoty, droga z Grabówki do Ciasnego, droga powiatowa łącząca Sowlany i ul. 42 Pułku Piechoty.

Gmina realizowała na tym terenie także szereg inwestycji kubaturowych z zakresu oświaty i wychowania. W szczególności wybudowała przedszkole samorządowe w Grabówce na ul. Leszczynowej oraz żłobek i przedszkole samorządowe w Sobolewie przy rondzie, dwukrotnie rozbudowywała szkołę podstawową w Sobolewie, zorganizowała dodatkowe oddziały przedszkole przy ul. Jeżynowej w Grabówce.

Gmina realizowała także inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz inne zadania, np. rewaloryzacja miejsca pamięci w Grabówce. W ostatnim czasie gmina zakupiła odpowiednią nieruchomość w Sobolewie przy rondzie na potrzeby stworzenia szeregu gminnych instytucji.

Należy stwierdzić, że gmina Supraśl - jako gmina podmiejska leżąca obok miasta Białystok, szczególnie na terenach Grabówki, Zaścianek i Sobolewa, od wielu lat odnotowuje dynamiczny przyrost ludności oraz rozrost osiedli mieszkaniowych. Związane to jest z powszechną migracją ludności z dużych miast na tereny podmiejskie i wiejskie. Zjawisko to jest mocno odczuwalne w gminie Supraśl. Duży przyrost mieszkańców powoduje jednoczesny duży wzrost potrzeb społecznych w postaci rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej. Gminy podmiejskie pomimo zwiększonych potrzeb nie posiadają natomiast w systemie swoich dochodów zwiększonych źródeł tychże dochodów. W związku z tym realizacja wszystkich potrzeb społecznych może napotykać na znaczne trudności. Pomimo tego zjawiska gmina Supraśl realizowała w ostatnich latach szereg inwestycji na tych terenach starając się wypełniać swoje zadania, w szczególności w postaci rozbudowy

obiektów oświatowych, przedszkoli, żłobków, dróg i innych tego typu zadań. Często musiały przy tym sięgać po kredyty pomimo, że zdobywała jednocześnie bardzo duże środki zewnętrzne i rządowe. Nie starczały one jednak do tego, aby w pełni pokrywać wszystkie potrzebne wydatki inwestycyjne, dlatego niezbędne było sięganie po środki z kredytów. Całkowite zadłużenie gminy Supraśl osiągnęło 50 mln złotych.

Istotnym faktem jest to, że władze gminy dotychczas czyniły starania aby środki budżetowe na inwestycje były wydatkowane w sposób zrównoważony we wszystkich częściach gminy. Na tereny, które mają wg. planu MSWiA zostać odłączone, przeznaczano w poszczególnych latach średnio sześćdziesiąt kilka procent ogółu wydatków inwestycyjnych i majątkowych.

6. Podsumowanie, brak konsultacji społecznych.

Wszystkie wymienione wyżej okoliczności jednoznacznie wskazują, że podział gminy Supraśl na dwie znacznie mniejsze jednostki nie ma jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Jest ze wszech miar szkodliwy i bezprawny. Rada Ministrów oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przedstawili żadnego oficjalnego uzasadnienia w tej sprawie, zarówno w 2015 roku jak i obecnie. Nie powołano się i nie przeprowadzono w szczególności żadnych szczegółowych badań socjologicznych, które opisywałyby istniejące więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze w gminie Supraśl. Nie przedstawiono także żadnych analiz, czy gmina Supraśl w okrojonej postaci będzie mogła funkcjonować, w szczególności pod względem finansowym oraz czy będzie mogła wypełniać skutecznie nałożone zadania publiczne. Istotnym jest także fakt, że w roku 2015 r. przy ponad 60% frekwencji ponad 55% mieszkańców całej gminy opowiedziało się przeciwko podziałowi. Natomiast w roku 2024 pomimo wniosku referendalnego oraz grupy ponad 2000 mieszkańców popierających referendum, nie udało się przeprowadzić zarówno samego referendum lokalnego jak i konsultacji społecznych. Nieznane są zatem obecne preferencje społeczne i odczucia mieszkańców, a jest to tym bardziej istotne, że od 2015 roku gmina Supraśl znacznie się zmieniła. Przede wszystkim przybyło znacznie ponad 2 tys. nowych mieszkańców gminy, a władze gminy dokonały w tym czasie szeregu kluczowych z punktu widzenia społecznego inwestycji (szkoła, przedszkola oraz żłobek samorządowy). Rada Ministrów podejmując ostateczną decyzję w tej sprawie nie może zatem pominąć tak ważnego elementu jakim są konsultacje społeczne. Nie można uniemożliwić

wypowiedzenia się w tej kwestii mieszkańcom, tym bardziej, że konsultacje są obowiązkowym elementem procesu decyzyjnego.

Jeżeli ocena Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w kwestii podziału gminy byłaby jednak odmienna, niezbędna byłaby w takim wypadku dodatkowa analiza sprawy i ewentualna korekta, tak aby zrównoważyć potencjały obu gmin.

Można tylko domniemywać, że za podjętymi działaniami zmierzającymi do podziału gminy stoją inne, pozamerytoryczne oraz pozaprawne racje związane z chęcią docelowego włączenia gminy Grabówka do Białegostoku. Świadczą o tym dotychczasowe wypowiedzi oraz zachowania niektórych polityków oraz władarzy.

W tym stanie rzeczy planowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podział gminy Supraśl i wydzielenie z jej części gminy Grabówka należy zaopiniować negatywnie.

BURMISTRZ

D. Dąbrowski