

Jarosław Galicki

- ▶ Zespół Szkół Społecznych Fundacji Edukacji Fabryczna 10 w Białymstoku
(The Fabryczna 10 Social Education Foundation School Complex in Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: jaroslawgalickifabryczna@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-3257-9822

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.01.30

OD DOJLID POPRZEZ ZAŚCIANKI DO GRABÓWKI – KAZUS UTWORZENIA GMINY GRABÓWKA

Abstrakt

W niniejszym artykule ukazana jest chronologiczna przynależność ziem wchodzących w skład nowo utworzonej gminy Grabówka do podstawowych jednostek podziału terytorialnego od czasów II Rzeczypospolitej Polskiej do dzisiaj. Na przestrzeni ponad 100 lat ziemie te wchodziły do trzech gmin: Dojlid, Zaścianek oraz od bardzo niedawna – Grabówka. Zwłaszcza został opisany, z podziałem na główne etapy, proces wyodrębniania się z gminy Supraśl ziem z obrębów ewidencyjnych: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowłany, Zaścianki. Ziemie te aktualnie tworzą nową na mapie podziału terytorialnego Polski gminę Grabówka. Akcent został przy tym położony szczególnie na dochowanie wymogów proceduralnych pozwalających na zgodne z prawem funkcjonowanie gminy.

W artykule zastosowano następujące metody badawcze: metoda badania indywidualnego przypadku (opisywane zagadnienia dotyczą integralnego procesu historycznoprawnego, którego finalnym efektem jest powstanie gminy Grabówka), metoda badania aktów prawnych i dokumentów (w opisywanym przypadku są to akty prawa powszechnie obowiązujące, w tym wykonawcze, a także dokumenty sejmowe, czyli stenogramy z posiedzeń), metoda analizy orzecznictwa (w opisywanym przypadku są to orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Autor położył nadto nacisk na aspekt prawny oraz praktyczny procedury zmian terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego zachodzących

na podstawie przepisów ustawowych oraz rozporządzeń. Oba aspekty przenikają się wzajemnie w trakcie działań podejmowanych na szczeblu rządowym i samorządowym, wywołując wrażenie, iż są to działania na styku życia wspólnoty lokalnej oraz tak zwanej dużej polityki.

Słowa kluczowe: gmina, podział administracyjny państwa, konsultacje społeczne, rozporządzenie Rady Ministrów, Trybunał Konstytucyjny

FROM DOJLIDY, THROUGH ZAŚCIANKI, TO GRABÓWKA – THE CASE OF THE CREATION OF THE GRABÓWKA COMMUNE

Abstract

This article presents the chronological affiliation of the lands included in the newly established Grabówka commune to the basic units of territorial division from the times of the Second Polish Republic to the present. Over the course of over 100 years, these lands were included in three communes: Dojlidy, Zaścianki, and very recently – Grabówka. In particular, the process of separating lands from the Supraśl commune from the cadastral districts of Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowlany, Zaścianki was described, divided into main stages. These lands currently form the new Grabówka commune on the map of the territorial division of Poland. Emphasis was placed on the compliance with the procedural requirements allowing the commune to function in accordance with the law.

The following research methods were used in the article: the individual case study method (the described issues concern the integral historical and legal process, the final effect of which is the establishment of the Grabówka commune), the method of examining legal acts and documents (in the described case, these are generally applicable legal acts, including executive ones, as well as parliamentary documents, i.e. transcripts of sessions), the method of case law analysis (in the described case, these are rulings of the Constitutional Tribunal). The author also placed emphasis on the legal and practical aspects of the procedure of territorial changes of local government units taking place on the basis of statutory provisions and regulations. Both aspects interpenetrate each other during the actions taken at the government and local government level, giving the impression that these are actions at the interface of the life of the local community and the so-called big politics.

Key words: commune, administrative division of the country, public consultations, regulation of the Council of Ministers, Constitutional Tribunal

1. Przynależność administracyjna obszarów nowo powstałej gminy Grabówka w okresie od lat międzywojennych do końca Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji¹ utworzyła województwo białostockie, w skład którego weszło 12 powiatów, w tym powiat białostocki. W powiecie białostockim znalazło się 9 miast, w tym miasto Supraśl, oraz 15 gmin, w tym gmina Dojlidy². Później na mocy rozporządzenia Wojewody Białostockiego z dnia 14 października 1933 roku o podziale obszaru gmin wiejskich województwa białostockiego na gromady³ gmina Dojlidy została podzielona na 16 następujących gromad: Bagnówka, Ciasne, Cieliczanka, Dojlidy Górne, Grabówka, Henryków, Kurjany, Karakule, Nowodworce, Ogrodniczki, Olmonty, Sowłany, Stanisławowo, Sobolewo, Zaścianki, Zasady.

Po wybuchu drugiej wojny światowej opisywane ziemie znalazły się pod okupacją radziecką poprzez włączenie ich do Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej oraz od 1941 roku pod okupacją III Rzeszy w ramach Okręgu Białostockiego. Wraz z nastaniem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przywrócono województwo białostockie, tyle że już w nowych granicach⁴.

W porównaniu do okresu międzywojennego w nazwach tutejszych jednostek samorządu terytorialnego zmian nie było. W województwie białostockim istniał powiat

¹ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65, poz. 395.

² Zob. Białostocki Dziennik Wojewódzki 1933, nr 12, poz. 55, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/doccontent?id=7201> (dostęp: 17.10.2025). Zob. też P. Fiedorczyk, *O podziałach administracyjnych w województwie białostockim w okresie międzywojennym*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutis*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 712–713.

³ Białostocki Dziennik Wojewódzki 1933 nr 11, poz. 49, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/doccontent?id=7200> (dostęp: 17.10.2025).

⁴ Dekret z dnia 7 lipca 1945 roku o zmianie granic województw: śląskiego, krakowskiego, kieleckiego, białostockiego i warszawskiego (Dz.U. 1945 nr 27, poz. 167), umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz.U. 1947 nr 35, poz. 167). Zob. też T. Dziaki, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2013, t. X, s. 436.

białostocki z 15 gminami, w tym gminą Dojlidy. W jej skład wchodziło 16 gromad utworzonych jeszcze w 1933 roku⁵. Jednak po okrzepnięciu ustroju jako państwa demokracji ludowej⁶ i socjalistycznego państwa rad⁷ nastąpiło wiele zmian wpisujących się w ciągły proces reformy administracyjnej.

Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 października 1953 roku w sprawie zmiany granic powiatów białostockiego i sokólskiego, utworzenia powiatu monieckiego oraz zmiany granic miasta Białegostoku w województwie białostockim⁸ część gruntów gromady Zaścianki o powierzchni blisko 700 hektarów z gminy Dojlidy została przyłączona do miasta Białegostoku.

Duże zmiany przyniósł rok 1954. Zgodnie z ustawą z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych⁹ zlikwidowano gminy, a w gromadach powołano gromadzkie rady narodowe. Wskutek tego istniały wówczas gromady, gmina Dojlidy uległa więc likwidacji, tak jak inne gminy polskie.

Kolejny zwrot sytuacji nastąpił w 1972 roku. Ustawa z dnia 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych zniósła gromady oraz powołała do życia gminy jako podstawowe jednostki podziału administracyjno-gospodarczego na terenach wiejskich. Obszar byłej gminy Dojlidy został podzielony i włączony do nowo powstałych gmin: Gródek, Supraśl, Wasilków, Zaścianki, a także do miasta Białegostoku¹⁰. Nastąpił bezpowrotny historyczny koniec gminy Dojlidy. Gmina Zaścianki objęła zaś obszar następujących sołectw: Bobrowa, Ciasne, Dojlidy Górne, Grabówka, Halickie, Henrykowo, Horodniany, Hryniewiczze, Ignatki, Izabelin,

⁵ Wykaz gromad Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: według stanu z dnia 1 lipca 1952 roku, <https://rcin.org.pl/dlibra/doccontent?id=24819> (dostęp: 17.10.2025).

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 23).

⁷ Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944 nr 5, poz. 22).

⁸ Dz.U. 1954 nr 6, poz. 15.

⁹ Dz.U. 1954 nr 43, poz. 191.

¹⁰ Uchwała Wojewódzkiej Rady Narodowej Nr XXI/72/72 z dnia 9 grudnia 1972 roku w sprawie utworzenia gmin w województwie białostockim, Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 2 stycznia 1973 roku, nr 1, poz. 1, https://pbc.biaman.pl/Content/15831/PDF/Dziennik_Urzędowny_1973.01.02_nr01.pdf (dostęp: 17.10.2025).

Kleosin, Księżyno, Księżyno-Kolonia, Kurjany, Niewodnica Korycka, Olmonty, Rudnica, Skrybicz, Sobolewo, Solniczki, Sowlany, Stanisławowo, Tatarowce, Zagórki, Zaścianki.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 roku w sprawie określenia miast oraz gmin wchodzących w skład województw¹¹ potwierdzało, iż w województwie białostockim znalazły się 54 gminy, w tym gmina Zaścianki.

Niestety gmina Zaścianki funkcjonowała krótko. Stało się to na mocy rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 11 czerwca 1976 roku w sprawie połączenia, zniesienia, utworzenia, zmiany granic i nazw gmin oraz ustalenia siedzib gminnych organów władzy i administracji państwowej w województwach białostockim, ciechanowskim, elbląskim, kieleckim, słupskim, suwalskim i tarnowskim. Obszary gminy Zaścianki przyłączono do gmin ościennych: Juchnowiec Dolny, Supraśl, Turośń Kościelna, Zabłudów. W obrębie gminy Supraśl znalazły się wsie: Ciasne, Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowlany, Zaścianki. Domniemanym powodem likwidacji gminy było wybudowanie w Sobolewie kościoła zamiast kaplicy, na którą ówczesne władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) wyraziły zgodę¹².

2. Ku nowej gminie Grabówka

W końcu lat dziewięćdziesiątych XX wieku odżył pomysł utworzenia niezależnej, samodzielnej gminy. Powstała grupa inicjatywna, która nawiązała kontakty z ówczesnymi posłami i ministerstwem spraw wewnętrznych i administracji. W 2001 roku grupa ta przeprowadziła ankietę, w której wzięło udział 1541 osób. Spośród nich 1305 opowiedziało się za powstaniem nowej gminy, 215 było przeciwnych, a 21 nie wyraziło żadnego zdania¹³. Liczba względnie nieduża w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców¹⁴. Jednak były to pierwsze konsultacje społeczne dotyczące utworzenia

¹¹ Dz.U. 1975 nr 17, poz. 92.

¹² <https://gazetasolecka.pl/aktualnosci/459-zamiast-nagrody-kara> (dostęp: 17.10.2025).

¹³ Ibidem.

¹⁴ W gminie Supraśl w 1994 roku zamieszkiwało ogółem nieco ponad jedenaście tysięcy sto osób, zaś w 2005 roku – dwanaście tysięcy sześćset siedemdziesiąt jeden. Zob. https://bip-umsuprasl.wrotapodlasia.pl/zagospodarowanie_przestrzenne/zakonczone-procedury-

niezależnej od Supraśla gminy z części jego sołectw. Mimo przeciwności grupa inicjatywna wykazała się determinacją i gromadziła niezbędne dokumenty.

Kolejne istotne prawnie działania dotyczyły dążenia do przeprowadzenia referendum w sprawie podziału dotychczasowej gminy Supraśl na dwie odrębne gminy: okrojonej gminę Supraśl oraz nową gminę utworzoną z jedenastu podbiałostockich miejscowości. Pierwszy wniosek o przeprowadzenie referendum w tej sprawie z 30 marca 2012 roku został odrzucony przez Radę Miejską w Supraślu ze względu na zbyt ogólnikową treść pytania referendalnego i nieujęcia w nim wszystkich miejscowości mających wchodzić w skład nowej gminy. Drugi wniosek o przeprowadzenie referendum supрасy radni również odrzucili, tym razem powołując się na braki formalne. Z kart poparcia miało nie wynikać jasno przedmiot referendum, a informacja o jego przeprowadzeniu miała być ogłoszona mieszkańcom w sposób nienależyty¹⁵.

Wydarzenia przybrały na sile w 2015 roku. 26 lutego tegoż roku minister właściwy do spraw administracji publicznej zwrócił się do Rady Miejskiej w Supraślu o wyrażenie opinii w sprawie podziału gminy Supraśl i utworzenia z jej części nowej gminy Grabówka¹⁶. Natomiast 13 kwietnia 2015 roku Wojewoda Podlaski wyraził swoją opinię w sprawie utworzenia w województwie podlaskim nowej gminy, którą to skierował do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji¹⁷. Wojewoda zaznaczył, że przeszkody formalnoprawne w zakresie dochodów na mieszkańca oraz liczby ludności (art. 4d ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁸, dalej skrótowo jako u.s.g.) nie występują. Nie obawia się także obniżenia poziomu realizacji zadań publicznych w zakresie infrastruktury technicznej. Może nie być za to spełniony warunek zapewnienia zdolności do wykonywania zadań publicznych przez obie nowo powstałe gminy, zwłaszcza gminy Grabówka, gdyż Skarb Państwa nie posiada obiektów, które można byłoby wykorzystać na cele pomocy społecznej, ośrodka kultury, oświaty, zakładu gospodarki komunalnej czy też urzędu gminy.

[mpzp/studium_uwarunkowa_i_kierunkw_zp/studium-uwarunkowan-z-1998 r.html, https://www.suprasl.pl/images/1_tekst.pdf](https://www.suprasl.pl/images/1_tekst.pdf) (dostęp: 17.10.2025).

¹⁵ A. Olechno, *Opinia prawna sporządzona w dniu 26 stycznia 2024 r. na zlecenie Centrum Eksperckiego UwB*, s. 12–13, https://www.suprasl.pl/images/zalaczniki/opinia_prawna_2024_w_sprawie_Grab%C3%B3wki-skompresowany.pdf (dostęp: 17.10.2025).

¹⁶ Ibidem, s. 6.

¹⁷ Pismo Wojewody Podlaskiego z dnia 13 kwietnia 2015 roku, nr NK-III.0110.1.2025.ACZ.

¹⁸ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1465, 1572.

W ślad za ministerialnym pismem Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę nr IX/53/2015 z dnia 20 kwietnia 2015 roku w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Określono w nim datę referendum – 24 maja 2015 roku. Oznaczało to, że Rada Miejska w Supraślu chce skorzystać z art. 4c u.s.g., umożliwiającego przeprowadzenie referendum z inicjatywy mieszkańców, to znaczy powstałej już grupy inicjatywnej. Było to jednoznaczne z faktem, że referendum lokalne będzie konsumować w sobie konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie art. 5a u.s.g. i zastąpi te konsultacje¹⁹.

Trzecie podejście do referendum zmaterializowało się. Wzięło w nim udział 63 procent osób uprawnionych do głosowania (blisko siedem tysięcy osób na nieco ponad jedenaście tysięcy trzysta osób uprawnionych). Za podziałem opowiedziało się 45 procent głosujących (nieco ponad trzy tysiące sto osób), przeciwko podziałowi opowiedziało się 55 procent głosujących (nieco ponad trzy tysiące osiemset osób). W związku z powyższą frekwencją przekraczającą 30procent referendum było ważne, a jego wynik był rozstrzygający, ponieważ za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym – dalej skrótowo jako u.r.l.²⁰).

Rada Miejska w Supraślu niezwłocznie po dacie przeprowadzenia referendum, 25 maja 2015 roku, podjęła uchwałę Nr XI/82/2015 w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej utworzenia gminy Grabówka, obejmującej następujące obręby ewidencyjne: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowlany, Zaścianki. Opinia była negatywna.

Mimo przeprowadzenia referendum lokalnego temat podziału gminy Supraśl nie zanikł. 19 czerwca 2015 roku poseł Jacek Żalek wystosował zapytanie do ministra administracji i cyfryzacji w sprawie prac nad podziałem administracyjnym gminy Supraśl w województwie podlaskim²¹. Przede wszystkim dotyczyło ono trybu prac ministerstwa w przedmiotowej sprawie, dalszych prac resortowych z pominięciem woli

¹⁹ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 163.

²⁰ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1907.

²¹ Zapytanie nr 8321, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=448AEBBD> (dostęp: 17.10.2025).

mieszkańców wyrażonej w referendum oraz tego, czy istnieje już projekt rozporządzenia w sprawie podziału gminy.

Minister Administracji i Cyfryzacji w odpowiedzi z 23 lipca 2015 roku wskazał, iż rozporządzenie może być wydane z własnej inicjatywy Rady Ministrów, jak też na wniosek zainteresowanej rady gminy. Nadto projekt rozporządzenia „nie uwzględnia zmiany dotyczącej utworzenia gminy Grabówka”²². Innymi słowy – minister zwrócił uwagę na to, że rozporządzenie w sprawie podziału gminy może być podjęte nie tylko na wniosek rady gminy, lecz także z własnej inicjatywy strony rządowej. Wszak wynik przeprowadzonego referendum lokalnego wiąże tylko organy gminy, natomiast Rada Ministrów nie jest związana wolą mieszkańców wyrażoną w formie referendum²³.

Ostatecznie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 roku w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka²⁴. Siedzibą władz nowej gminy Grabówka miała być miejscowość Sobolewo. Rozporządzenie miało wejść w życie zgodnie z ustawowym terminem – 1 stycznia 2016 roku.

Pod koniec 2015 roku, po zwyciężonych przez obóz zjednoczonej prawicy wyborach parlamentarnych, nastąpiła zmiana podejścia nowego rządu do sprawy utworzenia niezależnych gmin Szczawa i Grabówka. Mieszkańcy z grupy inicjatywnej, dążący do powołania gminy Grabówka, zaniepokojeni możliwym negatywnym rozwojem wydarzeń, 3 grudnia 2015 roku wystosowali pismo w obronie swojej sprawy do nowego już ministra spraw wewnętrznych i administracji. Wskazali w nim, iż 78 procent mieszkańców zamieszkujących w granicach nowej gminy Grabówka w przeprowadzonym referendum opowiedziało się za podziałem, a jedynie 22 procent chciało pozostania w gminie Supraśl. Podnieśli również argument braku więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych z Supraślem, gdy tymczasem art. 4 ust. 3 u.s.g. wymaga, aby terytorium gminy było możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, z uwzględnieniem tychże więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych.

²² BM-WP.072.260.2015, <https://sejm.gov.pl/INT7.nsf/klucz/7071029E/%24FILE/z08321-o1.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

²³ R. Marchaj, op. cit., s. 164.

²⁴ Dz.U. 2015, poz. 1085. Nowo utworzone gminy Szczawa i Grabówka są niejako gminami „siostrzanymi”, które po latach starań za sprawą tego samego rozporządzenia odłączyły się od gmin Kamienica oraz Supraśl.

Faktem jest, iż tereny Supraśla i okolic mają walory uzdrowiskowe i władze gminy w tym kierunku je rozwijają. Gmina Supraśl jako jedna z dwóch gmin w województwie podlaskim, poza gminą Augustów, ma nadany status uzdrowiska. Natomiast tereny nowej podbiałostockiej gminy Grabówka mają podmiejski charakter mieszkalny i inwestycyjny, oddzielony od miasta Supraśl kilkunastokilometrowym pasem lasu. W dodatku zaznaczyli to, że w nowej gminie poczyniono szereg prac, mianowicie przygotowanie budżetu, zawarcie wielu umów oraz przekazanie mienia, nieruchomości, zobowiązań celem realizacji zadań publicznych.

Wszystkie te fakty podniósł w swej interpelacji do ministra spraw wewnętrznych i administracji poseł Robert Tyszkiewicz 4 grudnia 2015 roku²⁵. Poseł zapytywał w niej, czy zmiana decyzji w sprawie utworzenia nowej gminy Grabówka będzie konsultowana z mieszkańcami tej gminy. Zanim przyszła odpowiedź z ministerstwa, Rada Ministrów 28 grudnia 2015 roku wydała rozporządzenie uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka²⁶. Rozporządzenie to było osią sporu na wiele lat pomiędzy mieszkańcami gminy Grabówka (oraz popierającymi ich politykami ówczesnej opozycji parlamentarnej) i Burmistrzem Supraśla (wraz z popierającymi go politykami ówczesnego obozu sprawującego władzę). Symboliczne było to, że wydanie rozporządzenia uchylającego nastąpiło na cztery dni przed wejściem w życie rozporządzenia z 28 lipca 2015 roku, czyli *de facto* przed oficjalnym początkiem istnienia nowych gmin.

4 stycznia 2016 roku w odpowiedzi na interpelację podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Sebastian Chwałek stwierdził, iż „konsultacji z mieszkańcami poprzedzających wydanie rozporządzenia [między innymi] w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalenia ich granic nie przeprowadza się w przypadku przeprowadzenia w tej sprawie referendum lokalnego”. Wyraził też zdanie, że „zmiany polegające na utworzeniu gminy Szczawa i gminy Grabówka (które miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku) nie zaczęły obowiązywać”, a zatem *status quo* gmin Kamienica i Supraśl zostało zachowane. Zwrócił także uwagę na fakt, iż Burmistrz Supraśla zadeklarował powstanie filii Urzędu

²⁵ Interpelacja nr 62, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=326D3736> (dostęp: 17.10.2025).

²⁶ Dz.U. 2015, poz. 2312.

Miejskiego w Supraślu na terenie Zaścianek oraz przekazanie 75 procent środków unijnych na inwestycje na ziemiach, które miały być odłączone.

3. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i utworzenie nowej gminy Grabówka

22 marca 2017 roku grupa opozycyjnych posłów złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej²⁷ oraz z ustawą o samorządzie gminnym wyżej wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka²⁸. Wnioskodawcy zarzucili Radzie Ministrów, iż ta naruszyła tryb wydania przedmiotowego rozporządzenia uchylającego poprzez niedochowanie procedury poprzedzającej jego wydanie. Obowiązkowym bowiem elementem tejże procedury, jak w każdym przypadku tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic na podstawie art. 4a u.s.g., jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami.

Zdaniem wnioskodawców naruszone zostały: zasada legalizmu, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – określający zasady wydawania rozporządzeń, art. 15 Konstytucji, zasada pomocniczości wyrażona w preambule do Konstytucji, a także art. 4a ustawy o samorządzie gminnym. Odwołali się przy tym do orzecznictwa trybunalskiego, z którego „jednoznacznie wynika, że konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne i stanowią nieodzowną przesłankę decyzji dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ich granic. Konsultacje oddziałują kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczegółowego uzasadnienia”²⁹.

Konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru, niemniej są obligatoryjne. Dodatkowo wnioskodawcy zaznaczyli, iż art. 4a ust. 4 u.s.g. wyłączający obowiązek przeprowadzenia konsultacji nie ma zastosowania, gdyż referendum, które powinno

²⁷ T.j. Dz.U. 2009 nr 114, poz. 946.

²⁸ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%203/17> (dostęp: 17.10.2025); zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, K 1/03, OTK ZU 8/A/2003, poz. 85.

²⁹ Ibidem.

w tym przypadku poprzedzać wydanie rozporządzenia, nie odbyło się. Podnieśli także to, iż jeden z wzorcowych przepisów – art. 4a u.s.g. – został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego³⁰.

27 kwietnia 2017 roku wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego stanowisko Prokuratora Generalnego w tej sprawie. Prokurator Generalny przekonywał, iż przedmiotem rozporządzenia uchylającego z 28 grudnia 2015 roku „nie było zniesienie gminy Szczawa i gminy Grabówka, gdyż takie jednostki samorządu terytorialnego w czasie wydawania tego rozporządzenia jeszcze nie istniały, a miały dopiero powstać z dniem 1 stycznia 2016 roku”³¹.

Rozporządzenie z 28 grudnia 2015 roku uchylało rozporządzenie z 28 lipca 2015 roku, to znaczy jeszcze przed jego wejściem w życie. Skoro nie istniały gminy i nie ukonstytuowały się jeszcze ich władze, to „nie było możliwości zwrócenia się do nich o przedstawienie stosownych opinii, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami”.

Ponadto prokurator podniósł to, że uzasadnienie wniosku zostało napisane „nazbyt ogólnikowo lub niejasno” i z tego względu nie pozostaje ono „w związku z kwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli”. Tym samym Trybunał nie powinien badać wniosku pod kątem naruszenia ani art. 15 Konstytucji RP ani zasady pomocniczości wyrażonej w jej preambule.

12 maja 2017 roku wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego stanowisko Rady Ministrów w przedmiotowej sprawie³². Wnikały z niego dwa główne zarzuty. Pierwszy był powtórzeniem tezy, iż w dniu wydania rozporządzenia uchylającego gmina Szczawa i gmina Grabówka nie istniały, w związku z czym „nie doszło do żadnej zmiany granic, która mogłaby być konsultowana z lokalną społecznością i opiniowana przez władze samorządowe”. Drugi dotyczył tego, że rozporządzenie uchylane nie miało charakteru

³⁰ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK ZU 4/A/2009, poz. 47.

³¹ PK VIII TK 41.2017, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%203/17> (dostęp: 17.10.2025).

³² RCL.DPPTK.023.6/2017, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%203/17> (dostęp: 17.10.2025).

generalnego i abstrakcyjnego, i dlatego nie powinno być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Rada Ministrów uznała, iż rozporządzenie uchylające miało charakter indywidualny i było „jednorazową czynnością konwencjonalną” niemającą przymiotu normatywności.

1 czerwca 2017 roku zapadł wyrok przed Trybunałem Konstytucyjnym³³. Trybunał uznał, iż rozporządzenie uchylające zawierające przepis uchylający istnieje w systemie prawnym i ma moc obowiązującą oraz jako takie może być przedmiotem kontroli trybunalskiej, zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę trybu jego uchwalenia. Podkreślił on jeszcze raz, iż „konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne i stanowią konieczną przesłankę decyzji dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic”³⁴. Obowiązek ten realizuje zasadę zapisaną w art. 15 ust. 2 Konstytucji, która nakazuje uwzględniać więzi społeczne i kulturalne przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, daje bowiem szansę na wypowiedzenie się zainteresowanych.

Nadto Trybunał wskazał, iż art. 4a i art. 4b u.s.g. „mają charakter szczegółowych wytycznych określających warunki, by Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie. To, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru, nie znaczy, że są one fakultatywne”³⁵. *Suma summarum* Trybunał potwierdził to, że „wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest elementem trybu wydania rozporządzeń na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niedochowanie tego warunku należy oceniać jako naruszenie ustawy, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje warunki wydawania rozporządzeń. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia, naruszając tryb jego wydania, działa też niezgodnie z zasadą legalizmu”³⁶.

Trybunał nie dał zatem wiary argumentacji Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów. Zaznaczył to, że „przeprowadzone konsultacje dotyczące utworzenia gmin były przeprowadzone w innym celu, niż ten, który zamierzano osiągnąć, wydając

³³ Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46.

³⁴ Ibidem. Zob. też A. Feja-Paszkiewicz, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, t. 1, s. 196.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

rozporządzenie uchylające”. Co więcej, Trybunał orzekł, iż „proces prawodawczy stanowi zamkniętą całość, a kończy się wydaniem danego aktu normatywnego i ogłoszeniem w odpowiednim dzienniku urzędowym.

Z tego względu Trybunał stwierdził, że proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka się zakończył. Z tego względu podjęcie kolejnego aktu w sprawie, mimo że dokonane na podstawie tych samych upoważnień, wymaga od prawodawcy przejścia całej ścieżki legislacyjnej, w tym również zasięgnięcia opinii odpowiednich podmiotów oraz przeprowadzenia wymaganych prawem konsultacji”.

Działanie strony rządowej było sprzeczne z zasadą budowania zaufania jednostki do państwa oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Rozporządzenie uchylające było wydane i ogłoszone na kilka dni przed upływem ustawowego *vacatio legis* rozporządzenia z 28 lipca 2015 roku, kiedy środowisko lokalne mogło już podjąć działania zmierzające do jego realizacji. W dodatku uniemożliwiono mieszkańcom wypowiedzenie się w formie konsultacji odnośnie do zniesienia nowo powstałych gmin.

Zgodnie z art. 190 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Rozporządzenie uchylające zostało uznane za niekonstytucyjne. Logiczną zatem konsekwencją niniejszego orzeczenia powinno być powrót do procedury ukonstituowania nowych gmin. Wszakże to niezgodne z prawem (pod względem formalnym, ale jednak) działanie Rady Ministrów wstrzymało tą prawidłowo postępującą (pod względem materialnym i formalnym) procedurę. Tymczasem ówczesny rząd nie podjął żadnej próby rewalidacji orzeczonego naruszenia prawa, przyjmując taką postawę, jakby wyroku nie było.

Na tę beczynność Rady Ministrów zwracali uwagę parlamentarzyści z opozycji. We wrześniu 2017 roku poseł Robert Tyszkiewicz podczas posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wniósł pod głosowanie tekst dezyderatu wzywającego do wznowienia procesu tworzenia gmin Grabówka i Szczawa. Dezyderat nie zyskał poparcia większości członków komisji i ta inicjatywa upadła³⁷.

³⁷ Pełne zapisy przebiegu posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 146 i 151) z 13 i 27 września 2017 r., zob. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/35325F7>

Mimo to posłowie opozycji dalej pytali w swych głosach podczas sejmowych dyskusji, czy strona rządowa podejmie kroki prawne celem doprowadzenia do ostatecznego utworzenia gmin³⁸. Wobec wyroku trybunalskiego na posiedzeniach Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wzywał do tego również Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik³⁹. Bezskutecznie.

Sprawy przybrały zupełnie nowy obrót po zmianie władzy, kiedy to dotychczasowa opozycja zwyciężyła wybory parlamentarne w 2023 roku. 11 marca 2024 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się do Rady Miejskiej w Supraślu o wyrażenie opinii w przedmiocie podziału gminy Supraśl na gminę Supraśl i gminę Grabówka. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr LVI/711/2024 z dnia 18 kwietnia 2024 roku w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Referendum miało odbyć się 2 czerwca 2024 roku. Jednakże Wojewoda Podlaski w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NK-II.4131.105.2024.AB z 15 maja 2024 roku stwierdził nieważność wyżej wspomnianej uchwały Rady Miejskiej w Supraślu⁴⁰. Wobec tego nie odbyły się

[BE2B35CE1C12581A2004817AE/%24File/0222308.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/429ECFA45B22DE4CC12581AF003EC3C6/%24File/0222308.pdf) (dostęp: 17.10.2025); <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/429ECFA45B22DE4CC12581AF003EC3C6/%24File/0228208.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

³⁸ Posłowie: Jacek Protas, Józef Lassota, Robert Tyszkiewicz, zob. sprawozdania stenograficzne z 50., 65., 74. posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji z 27 października 2017 roku, 27 czerwca 2018 roku, 12 grudnia 2018 roku, zob. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/D60F7130FE79D6A9C12581C6006514E7/%24File/50_c_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 17.10.2025); https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/36EDC696C73E6D08C12582B90072D0F2/%24File/65_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 17.10.2025); https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/5EBABAE38F42B347C125836200116EFB/%24File/74_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 17.10.2025).

³⁹ Pełne zapisy przebiegu posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 209 i 270) z 6 czerwca 2018 roku i 20 lutego 2019 roku, zob. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BB3E701469CE4B8EC12582B3004A5CC3/%24File/0320308.pdf> (dostęp: 17.10.2025); <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/8770CD9BCC620F84C12583C500514-6EF/%24File/0402508.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

⁴⁰ Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2024, poz. 2568. Wojewoda stwierdził następujące naruszenia u.r.l.: brak sprawdzenia, w sposób zgodny z przepisami wyżej wymienionej ustawy, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego spełnia wymogi ustawy; brak oznaczenia daty referendum na karcie do głosowania stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr LVI/711/2024; brak wydruku odcisku pieczęci organu właściwego do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum na karcie do głosowania; nieprawidłowe określenie terminów wykonania poszczególnych czynności referendalnych; brak zawarcia na karcie do głosowania wszystkich elementów pouczenia o sposobie głosowania.

konsultacje społeczne z mieszkańcami. Również Rada Miejska w Supraślu nie wyraziła opinii w sprawie podziału gminy w ustawowym terminie 3 miesięcy⁴¹.

Zgodnie art. 4a ust. 3 u.s.g. w przypadku niewyrażenia przez radę gminy opinii w sprawach określonych w art. 4 ust. 1 u.s.g. w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Otwiera to Radzie Ministrów drogę do wydawania rozporządzeń, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g. Taki akt w istocie został wydany. Było to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 2024 roku w sprawie utworzenia gminy Grabówka⁴². Według niego z dniem 1 stycznia 2025 roku tworzy się gminę Grabówka, a siedzibą jej władz jest miejscowość Zaścianki. W granicach nowej gminy znalazły się obręby ewidencyjne: Grabówka, Henrykowo, Sobolewo, Sowlany, Zaścianki. Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2025 roku.

Faktycznie doszło do powstania nowej gminy Grabówka, choć to nie koniec prawnej batalii o jej los. Dnia 23 grudnia 2024 roku grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowana przez posła Jacka Sasina, złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 października 2024 roku w sprawie utworzenia gminy Grabówka z art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 2 Konstytucji, zasadą pomocniczości wyrażoną w Preambule do niej, art. 15 Konstytucji, art. 4 i 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴³.

Wnioskodawcy zarzucają Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji arbitralne działanie z pominięciem konsultacji z mieszkańcami. Ich zdaniem „o ile określenie przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasza Szymańskiego terminu na wydanie opinii przez Radę Miejską, a w przypadku jej braku

⁴¹ Burmistrz Supraśla 5 czerwca 2024 roku zwołał jeszcze sesję Rady Miejskiej w Supraślu na 12 czerwca 2024 roku celem wyrażenia opinii w sprawie podziału gminy Supraśl, lecz na dzień przed wyznaczonym dniem sesję odwołał. Zob. <https://suprasl.esesja.pl/posiedzenie/d1fcbf19-491c-4> (dostęp: 17.10.2025).

⁴² Dz.U. 2024, poz. 1454.

⁴³ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%201/25> (dostęp: 17.10.2025). Wnioskodawcy zarzucili ponadto: brak ministerialnego uzasadnienia pisma wszczynającego procedurę podziału, zignorowanie przez Radę Ministrów argumentów o charakterze finansowym oraz zignorowanie wyników referendum z 2015 roku. Na marginesie można dodać, iż dane rozporządzenie we wrześniu 2024 roku było również przedmiotem skargi do Komisji Europejskiej.

będzie to traktowane jako *de facto* «milcząca zgoda», o tyle brak przeprowadzenia konsultacji społecznych nie może być uznany zaocznie lub jako «milcząca zgoda». Innymi słowy upływ ustawowego trzymiesięcznego terminu odnosi się literalnie do wymogu wydania opinii rady gminy, lecz to nie „konwaliduje faktu nieprzeprowadzenia konsultacji wśród członków społeczności lokalnej”.

4. Uwagi końcowe

Opisywana sprawa podziału gminy Supraśl i utworzenia odrębnych gmin Supraśl i Grabówka świadczą o tym, jak istotne są konsultacje społeczne podczas zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Aktualnie nie ma jeszcze wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U 1/25, lecz orzecznictwo trybunalskie potwierdza, że ich przeprowadzenie jest warunkiem koniecznym wszelkich zmian terytorialnych jednostek samorządowych. Ostatni raz, i to w przedmiotowym przypadku tworzenia gminy Grabówka, orzekł o tym Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 czerwca 2017 roku.

Jednocześnie należy mieć na względzie to, iż konsultacje z mieszkańcami nie stanowią li tylko wymogu o charakterze proceduralnym. „Oznaczałoby to bowiem traktowanie tych konsultacji w sposób skrajnie formalistyczny, to znaczy tak, jakby ich wynik nie miał żadnego znaczenia. Znosiłoby to ich polityczną, a co za tym idzie i – odpowiednio – prawną doniosłość. Obowiązani jesteśmy zatem zakładać, iż konsultacje z mieszkańcami w trybie wnioskowym i z inicjatywy Rady Ministrów mają znaczenia polityczne, a co za tym idzie pewną prawną doniosłość – mimo, że nie są i nie mogą być wiążące”⁴⁴.

Przykład działań podejmowanych podczas podziału gminy Supraśl i tworzenia nowych gmin Supraśl i Grabówka pokazuje nadto, że obie przeciwne sobie strony – grupa inicjatywna oraz Burmistrz Supraśla – szukały i dalej szukają poparcia dużych ugrupowań politycznych, ponieważ te bywają u władzy i mają tak zwaną sprawczość. Opisywany przykład pokazuje to, że władze centralne nie respektują przepisów Konstytucji RP i ustaw, działają odgórnie, bez poczucia odpowiedzialności za tworzone prawo (zwłaszcza rozporządzenia), a nawet nie wykonują orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, K 1/03, OTK ZU 8/A/2003, poz. 85. Zob. też B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4–4b*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 105.

Takie praktyki odchodzą od standardów demokratycznego państwa prawnego i pewności prawa (w tym i jego stabilności). Umniejsza to zaufanie obywateli do państwa, powoduje upolitycznienie procesu dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Może nawet rodzić w mieszkańcach wspólnot samorządowych przekonanie, iż w sytuacjach tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic ważniejsze są względy polityczne niż prawne.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz.U. 2009 nr 114, poz. 946).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz.U. 1947 nr 35, poz. 167).
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65, poz. 395).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944 nr 5, poz. 22).
- Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o zmianie granic województw: śląskiego, krakowskiego, kieleckiego, białostockiego i warszawskiego (Dz.U. 1945 nr 27, poz. 167).
- Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954 nr 43, poz. 191).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2024, poz. 1465, 1572).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tj. Dz.U. 2024 r., poz. 1907).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 października 1953 r. w sprawie zmiany granic powiatów białostockiego i sokólskiego, utworzenia powiatu monieckiego oraz zmiany granic miasta Białegostoku w województwie białostockim (Dz.U. 1954 nr 6, poz. 15).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia miast oraz gmin wchodzących w skład województw (Dz.U. 1975 nr 17, poz. 92).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. 2015, poz. 1085).
- Rozporządzenie uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. 2015, poz. 2312).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 2024 r. w sprawie utworzenia gminy Grabówka (Dz.U. 2024, poz. 1454).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 15 maja 2024 r., Nr NK-II.4131.105.2024. AB (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2024, poz. 2568).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK ZU 8/A/2003, poz. 85.

Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK ZU 4/A/2009, poz. 47.

Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46.

Literatura

Dolnicki Bogdan, *Komentarz do art. 4–4b*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa 2016, s. 96–131.

Dziki Tomasz, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2013, t. 10, s. 433–450.

Feja-Paszkiewicz Anna, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, t. 1, s. 191–207.

Fiedorczyk Piotr, *O podziałach administracyjnych w województwie białostockim w okresie międzywojennym*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. Jerzy Bieluk, Adam Doliwa, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Teresa Mróz, Białystok 2012, s. 711–725.

Marchaj Roman, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.

Netografia

Białostocki Dziennik Wojewódzki 1933 nr 11, poz. 49, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/doc-content?id=7200> (dostęp: 17.10.2025).

Białostocki Dziennik Wojewódzki 1933 nr 12, poz. 55, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/doccontent?id=7201> (dostęp: 17.10.2025).

Interpelacja nr 62, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=326D3736> (dostęp: 17.10.2025).

Olechno Artur, *Opinia prawna sporządzona w dniu 26 stycznia 2024 r. na zlecenie Centrum Eksperckiego UwB*, https://www.suprasl.pl/images/zalaczniki/opinia_prawna_2024_w_sprawie_Grab%C3%B3wki-skompresowany.pdf (dostęp: 17.10.2025).

Stanowisko Prokuratora Generalnego sygn. PK VIII TK 41.2017, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%203/17> (dostęp: 17.10.2025).

Stanowisko Rady Ministrów, sygn. RCL.DPPTK.023.6/2017, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%203/17> (dostęp: 17.10.2025).

Uchwała Wojewódzkiej Rady Narodowej Nr XXI/72/72 z dnia 9 grudnia 1972 r. w sprawie utworzenia gmin w województwie białostockim, Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 2 stycznia 1973 r., nr 1, poz. 1, https://pbc.biaman.pl/Content/15831/PDF/Dziennik_Urzedowy_1973.01.02_nr01.pdf (dostęp: 17.10.2025).

Wykaz gromad Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: według stanu z dnia 1 VII 1952 r., <https://rcin.org.pl/dlibra/doccontent?id=24819> (dostęp: 17.10.2025).

Zapytanie nr 8321, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=448AEBBD> (dostęp: 17.10.2025).

Netografia

<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%203/17> (dostęp: 17.10.2025).

<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%201/25> (dostęp: 17.10.2025).

<https://sejm.gov.pl/INT7.nsf/klucz/7071029E/%24FILE/z08321-o1.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/35325F7BE2B35CE1C12581A2004817AE/%24File/0222308.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/429ECFA45B22DE4CC12581AF003EC3C6/%24File/0228208.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BB3E701469CE4B8EC12582B3004A5CC3/%24File/0320308.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/8770CD9BCC620F84C12583C5005146EF/%24File/0402508.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/D60F7130FE79D6A9C12581C6006514E7/%24File/50_c_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 17.10.2025).

https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/36EDC696C73E6D08C12582B90072D0F2/%24File/65_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 17.10.2025).

https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/5EBABAE38F42B347C125836200116EFB/%24File/74_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 17.10.2025).

https://bipumsuprasl.wrotapodlasia.pl/zagospodarowanie_przestrzenne/zakonczone-procedury-mpzp/studium_uwarunkowa_i_kierunkw_zp/studium-uwarunkowan-z-1998_r.html (dostęp: 17.10.2025).

https://www.suprasl.pl/images/1_tekst.pdf (dostęp: 17.10.2025).

<https://suprasl.esesja.pl/posiedzenie/d1fcbf19-491c-4> (dostęp: 17.10.2025).

<https://gazetasolecka.pl/aktualnosci/459-zamiast-nagrody-kara> (dostęp: 17.10.2025).

► STRESZCZENIE

Od Dojlid poprzez Zaścianki do Grabówki – kazus utworzenia Gminy Grabówka

Na przestrzeni ostatnich ponad 100 lat ziemie dzisiejszej gminy Grabówka należały do różnych jednostek administracyjnych. W okresie międzywojennym do gminy Dojlidy

powiatu białostockiego. Po II wojnie światowej powrócono do dawnego podziału administracyjnego państwa. Wskutek reformy z 1954 roku gmina Dojlidy przestała istnieć. Gminy przywrócono w 1972 roku, a opisywane ziemie znalazły się w gminie Zaścianki. W 1976 roku ziemie dzisiejszej gminy Grabówka mocą ministerialnego rozporządzenia przyłączono do gminy Supraśl.

Pierwsze próby utworzenia odrębnej gminy Grabówka były na początku XXI wieku. Formalna procedura została sukcesywnie zapoczątkowana w 2015 roku. Odkonano referendum, które zastąpiło konsultacje społeczne, w którym większość mieszkańców opowiedziała się przeciwko podziałowi. Niemniej Rada Ministrów wydała rozporządzenie tworzące gminę Grabówka, które to miało wejść w życie 1 stycznia 2016 roku. Jednak nowa władza centralna wyłoniona po wyborach parlamentarnych uchylila to rozporządzenie na cztery dni przed jego wejściem w życie. Grupa opozycyjnych posłów złożyła w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał rozporządzenie uchylające za niezgodne z Konstytucją i ustawą o samorządzie gminnym ze względu na nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych.

Rada Ministrów nie podjęła żadnych kroków prawnych zmierzających do kontynuowania procesu powołania nowej gminy. Procedura ruszyła na nowo w 2024 roku, znowuż po wyborach parlamentarnych, w których zwyciężyła dotychczasowa opozycja. Tym razem rozporządzenie Rady Ministrów weszło w życie, a gmina Grabówka powstała 1 stycznia 2025 roku. Jednakże grupa posłów złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją i ustawą o samorządzie gminnym rozporządzenia Rady Ministrów, wskazując niedochowanie wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

► SUMMARY

From Dojlidy, through Zaścianki, to Grabówka – The Case of the Creation of the Grabówka Commune

Over the last 100 years, the lands of today's Grabówka commune have belonged to various administrative units. In the interwar period, to the Dojlidy commune of Białystok county. After World War II, the former administrative division of the country was restored. As a result of the 1954 reform, the Dojlidy commune ceased to exist. The communes were restored in 1972, and the described lands were included in the Zaścianki commune. In 1976, the lands of today's Grabówka commune were incorporated into the Supraśl commune by a ministerial regulation.

The first attempts to create a separate Grabówka commune were made at the beginning of the 21st century. The formal procedure was gradually initiated in 2015. A referendum

was held, which replaced public consultations, in which the majority of residents voted against the division. Nevertheless, the Council of Ministers issued a regulation establishing the Grabówka commune, which was to come into force on 1 January 2016. However, the new central government elected after the parliamentary elections repealed the regulation four days before it came into force. A group of opposition MPs put forward a motion in this matter with the Constitutional Tribunal. The Tribunal found the repealing regulation to be inconsistent with the Constitution and the Act on Commune Self-Government due to the failure to conduct public consultations.

The Council of Ministers did not take any legal steps to continue the process of establishing a new commune. The procedure started again in 2024, again after the parliamentary elections, in which the previous opposition won. This time, the regulation of the Council of Ministers came into force, and the Grabówka commune was established on 1 January 2025. However, a group of MPs put forward a motion to the Constitutional Tribunal to examine the compliance of the regulation of the Council of Ministers with the Constitution and the Act on Commune Self-Government, indicating failure to comply with the requirement to conduct social consultations.