

prof. dr hab. Grzegorz Janusz  
Zakład Praw Człowieka  
Lublin

## Opinia

w sprawie zmian granic administracyjnych miasta Opole określonych w § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 roku w sprawie *ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy* (Dz. U. z 28 lipca 2016 roku, poz. 1134) w świetle ustawodawstwa krajowego oraz wiążących RP zobowiązań międzynarodowych w zakresie praw mniejszości narodowych

### I. Uwagi ogólne

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 roku w sprawie *ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy* (Dz. U. z 28 lipca 2016 roku, poz. 1134) wprowadzone zostały przepisem § 1 pkt 2 zmiany w granicach administracyjnych miasta Opole oraz przyległych gmin ze skutkiem z dniem 1 stycznia 2017 r. Zmiany te objęły jedenaście miejscowości z czterech gmin zamieszkałych przez mniejszość niemiecką, przy czym w poszczególnych gminach narodowość niemiecką w spisach zadeklarowała następująca liczba mieszkańców:

Gmina	Osoby deklarujące narodowość niemiecką w spisie			
	z 2002 roku		z 2011 roku	
	liczba osób	procent mieszkańców gminy	liczba osób	procent mieszkańców gminy
Dąbrowa	1620	17,19	1329	14,0
Dobrzeń Wielki	2970	20,85	2562	17,8
Komprachcice	3458	31,26	1911	17,4
Prószków	3119	30,89	2576	26,2

W trzech gminach, na podstawie uchwał rad gminy oraz decyzji ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, dopuszczone jest używanie języka niemieckiego jako języka pomocniczego w gminie (na podstawie art. 9 i art. 10 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 573) oraz dokonano stosownego wpisu do Urzędowego Rejestru Gmin, w tym w odniesieniu do gminy Dobrzeń Wielki w

dniu 22 kwietnia 2009 r., gminy Komprachcice w dniu 4 czerwca 2009 r., a gminy Prószków w dniu 11 lipca 2006 r.

Również w tych trzech gminach, na podstawie uchwał rad gminy oraz decyzji ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, dopuszczone jest stosowanie dodatkowych nazw miejscowości w języku niemieckim w gminie (na podstawie art. 12 i art. 13 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 573) oraz dokonano wpisu do Rejestru Gmin, w tym w odniesieniu do gminy Dobrzeń Wielki w dniu 1 grudnia 2009 r., gminy Komprachcice w dniu 1 grudnia 2009 r., a gminy Prószków w dniu 30 kwietnia 2010 r.

Wszystkie miejscowości z tych trzech gmin, określone w przedmiotowym rozporządzeniu Rady Ministrów z 19 lipca 2016 r., posiadają ustalone nazwy dodatkowe w języku niemieckim.

Tym samym włączenie do granic miasta Opole przedmiotowych miejscowości w przypadku tych czterech gmin spowoduje jednoznacznie zmianę struktury narodowościowej w gminach, a ponadto w przypadku trzech gmin spowoduje

1. utratę prawa podmiotowego do posługiwania się językiem ojczystym osób należących do mniejszości niemieckiej jako językiem pomocniczym w gminie,
2. stosowania w ośmiu miejscowościach dodatkowych nazw miejscowości w języku ojczystym mniejszości.

W przypadku trzech miejscowości z gminy Dąbrowa mieszkańcy utracą także możliwość wpisu do Rejestru Gmin określoną na podstawie art. 12 ust. 7 pkt 1 (druga część przepisu) ustawy *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, gdyż utracą status samodzielnej miejscowości zamieszkałej.

## **II. Stan prawny w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych**

Rzeczpospolita Polska gwarantuje zamieszkałym na swoim obszarze mniejszościom narodowym i etnicznym określone prawa o charakterze kulturalnym, edukacyjnym, językowym oraz w zakresie kultywowania własnej tożsamości kulturowo-etnicznej. Ponadto gwarantowane są prawa o charakterze społecznym i politycznym, wynikające zarówno z przepisów Konstytucji RP ustaw oraz zobowiązań międzynarodowych Polski.

Art. 35 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż *Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury*. Artykuł ten zawiera aktywny obowiązek dbania przez Państwo Polskie o prawa mniejszości narodowych i etnicznych –

co wyraża się w określeniu „zapewnia”. Art. 32 określa zasadę równości wszystkich osób na terenie RP (ust. 1) zakazując jednocześnie dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z *jakiegokolwiek przyczyny* (ust. 2).

Wiążące Rzeczpospolitą Polską przepisy prawa jednoznacznie zakazują stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości. Obejmuje to zarówno zmianę granic administracyjnych na terenach zamieszkałych przez mniejszości, celowe nasiedlanie osób należących do większości lub innych narodowości na tereny zamieszkałe przez daną mniejszość oraz celowe przesiedlanie osób należących do mniejszości na tereny zamieszkałe przez większość etniczną lub inne mniejszości. Dopuszczone są one bowiem tylko w wyjątkowo uzasadnionych obiektywnie sytuacjach takich jak np. klęska żywiołowa, czy przeznaczenie terenu na cele inwestycji trwale zmieniającej krajobraz jak np. budowa zalewu, czy kopalni odkrywkowej.

Jednoznacznie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (dalej: ustawa o mniejszościach) zabrania stosowania środków mających na celu asymilację przymusową lub *zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości*. Może powstać pytanie odnoszące się do kwestii rangi aktów prawnych i ich pierwszeństwa, gdyż art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 446) określa zasady tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic nie odnosząc się do kwestii narodowości mieszkańców danej gminy. Jak zresztą stwierdza w komentarzu do tegoż artykułu Bogdan Dolnicki

*W art. 4 ust. 3 i 4 zawarte zostały kryteria, którymi powinna kierować się Rada Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia. Ustalenie i zmiana granic gmin powinny być dokonywane w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. ... Nigdzie jednak kryteria te nie zostały zdefiniowane. Toteż de facto nie podlegają one weryfikacji. To sama Rada Ministrów decyduje, czy opisane warunki zostały zachowane, wydając stosowne rozporządzenie. Rozporządzenie to jest aktem normatywnym, a co za tym idzie - nie wymaga uzasadnienia faktycznego ani prawnego. Mamy tu zatem do czynienia z daleko posuniętą uznaniowością organu administracji publicznej (cyt. za LEX Omega). Należy jednak przyjąć, że działanie prawodawcy winno być oparte na przesłankach obiektywnych, podjęte zgodnie z prawem oraz uwzględniać swoiste ratio legis takiej decyzji.*

W systemie źródeł prawa, określonych przepisem art. 87 Konstytucji RP, nie ma rozróżnienia rangi ustaw. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawa o mniejszościach jest aktem rangi *lex specialis* przyjętą przez Sejm po raz

pierwszy w prawie stuletniej historii ustawodawstwa Odrodzonej Rzeczypospolitej. Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązująca RP *Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych* Rady Europy z 1 lutego 1995 r. (dalej Konwencja Ramowa) została ratyfikowana za zgodą Sejmu wyrażoną w ustawie (Dz.U. 2000 nr 50, poz. 579) i weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 1 kwietnia 2001 r. (Dz.U. 2002 nr 22, poz. 209). Polska nie złożyła też żadnych zastrzeżeń odnośnie obowiązywania Konwencji Ramowej na terytorium państwa. W Oświadczeniu Rządowym z dnia 15 października 2001 r. w *sprawie mocy obowiązującej Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.* (Dz.U. 2002 nr 22, poz. 210) stwierdzono wyłącznie, że

*Uwzględniając fakt, że Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych nie zawiera definicji mniejszości narodowej, Rzeczpospolita Polska oświadcza, że przez pojęcie to rozumie mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których członkowie są obywatelami polskimi.*

*Rzeczpospolita Polska będzie realizowała konwencję ramową także w trybie artykułu 18 konwencji, zawierając umowy międzynarodowe, o których mowa w tym artykule, a których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach.*

W art. 16 Konwencji Ramowej wyraźnie zawarto także zakaz zmiany proporcji narodowościowych. Przedmiotowy przepis stanowi, że

*Strony powstrzymają się od stosowania środków zmieniających proporcje narodowościowe ludności w rejonach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych i mających na celu ograniczenie praw i wolności wynikających z zasad zawartych w niniejszej konwencji ramowej.*

W Raporcie wyjaśniającym do Konwencji Ramowej, stanowiącym jej integralną część, wyraźnie podkreślano w pkt 11, że

*Mając na uwadze szereg różnych sytuacji i problemów wymagających rozwiązania, wybrano Konwencję ramową, która zawiera głównie postanowienia o charakterze programowym, wymieniając cele, do osiągnięcia których Strony zobowiązują się dążyć. Postanowienia te, które nie będą bezpośrednio stosowane, pozostawiają zainteresowanym Państwom swobodę podejmowania działań dla realizacji celów, które zobowiązały się osiągnąć, dając im w ten sposób możliwość wzięcia pod uwagę ich szczególnych warunków.*

Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepis art. 16 Konwencji Ramowej jest postanowieniem Konwencji bezpośrednio stosowanym i nie może być woluntarystycznie stosowany, gdyż inaczej stanowić będzie to naruszenie celów określonych przepisami Konwencji Ramowej. Jak wynika z wyjaśnienia zawartego w pkt 81 Raportu wyjaśniającego do Konwencji Ramowej, a odnoszącego się do art. 16 Konwencji

*Celem tego artykułu jest ochrona przed krokami, które zmieniają proporcje populacji w obszarach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych i mają na celu ograniczenie praw i wolności, które wynikają z niniejszej Konwencji Ramowej. Przykładami takich działań mogą być wywłaszczenie, eksmisje i wydalanie lub zmiana granic administracyjnych mająca na celu ograniczenie korzystania z takich praw i wolności („gerrymandering”).*

Warunki obiektywne określał z kolei pkt 82 Raportu wyjaśniającego wskazując na czynniki obiektywne jak np. budowa zalewu.

Należy przy tym podkreślić, że Konwencja Ramowa, jako akt prawa międzynarodowego ratyfikowany za zgodą wyrażoną w ustawie, ma, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, pierwszeństwo przed innymi ustawami, jeżeli ich przepisów nie da się pogodzić z umową międzynarodową. Tym samym zastosowanie przepisów ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zmiany granic administracyjnych gmin zamieszkałych przez mniejszości narodowe lub etniczne, których skutkiem jest zmiana proporcji narodowościowych na obszarze tych gmin a w efekcie mające *na celu ograniczenie praw i wolności wynikających z zasad zawartych w niniejszej konwencji ramowej* winno być podejmowane przez prawodawcę ze szczególną ostrożnością i z uwzględnieniem stanowiska zainteresowanych mieszkańców gmin.

Należy przy tym wskazać wyraźnie, że o ile skorzystanie z niektórych praw określonych przepisami Konwencji Ramowej jest ograniczone warunkami, to w przypadku art. 16 takich warunków się nie określa. Do takich warunków w Konwencji Ramowej należą wskazane w art. 10 (używanie języka ojczystego przez mniejszości) oraz art. 11 (stosowanie nazewnictwa topograficznego w języku ojczystym mniejszości) zamieszkiwanie danego terenu przez znaczną liczbę osób należących do mniejszości oraz istnienie wystarczającego zapotrzebowania na skorzystanie z tych praw. W przypadku art. 16 Konwencji Ramowej przepis ten ma charakter bezwarunkowy i nie wymaga do jego zastosowania ani odpowiedniej liczby osób należących do danej mniejszości, ani też skorzystania z przysługujących tym osobom praw np. językowych – w przypadku trzech miejscowości z gminy Dąbrowa mieszkańcy nie skorzystali z możliwości wpisu do Rejestru Gmin określonej na podstawie art. 12 ust. 7 pkt 1 (druga część przepisu) ustawy o mniejszościach, aczkolwiek zadeklarowali w części narodowość niemiecką w trakcie spisów.

Obok wskazanych w Raporcie wyjaśniającym do Konwencji Ramowej ograniczeń w zakresie zmiany granic administracyjnych gmin należy uznać za nienaruszające praw mniejszości narodowych wyrażenie także przez daną mniejszość narodową zgody na zmianę granic administracyjnych. Zgoda taka może być wyrażona w formie określonej przepisami prawa. Nie jest przypadkowym, że przepis art. 5 w wiążącej także Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607), a odnoszący się do zmiany granic gmin, zatytułowano „Ochrona granic

społeczności lokalnych” widząc w działaniach silniejszych wspólnot samorządowych, często wspieranych działaniami administracji rządowej dążenie do naruszania praw słabszych jednostek samorządowych i wprowadzanie sprzecznej z ideą Karty centralizacji.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje dwie formy wyrażenia opinii przez mieszkańców gminy. Są to referendum lokalne oraz konsultacje społeczne. Art. 4c ust. 1 przedmiotowej ustawy wskazuje, że przy zmianach określonych przepisem art. 4 ustawy może być przeprowadzone referendum lokalne. Przepis ten wyraźnie wskazuje po pierwsze możliwość a nie obligatoryjność przeprowadzenia takiego referendum lokalnego, a po drugie określa, że jedynym podmiotem uprawnionym do zainicjowania referendum lokalnego mogą być tylko mieszkańcy danej gminy. Tym samym referendum lokalne w tej sprawie nie może być przeprowadzone z urzędu. W przypadku braku inicjatywy mieszkańców może być zastosowana druga forma wyrażania opinii przez mieszkańców gminy jaką stanowią konsultacje społeczne określone przepisem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Zresztą Europejska Karta Samorządu Lokalnego posługuje się przy zmianach granic w art. 5 pojęciem konsultacji z zainteresowaną społecznością, wskazując tylko możliwość przeprowadzenia referendum jako jednej z form takiej konsultacji. Także art. 4a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazuje, że rady gmin objętych zmianami mogą przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami gminy.

Konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy, określone przepisem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w odróżnieniu od referendum lokalnego określonego w drodze ustawowej (ustawa z dnia 15 o referendum lokalnym lipca 2000 r., tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 400), nie zostały doprecyzowane ustawowo. Przedmiotowy art. 5a w ust. 2 odsyła określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji do uchwały rady gminy. Jednocześnie art. 5a ust. 1 wskazuje dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne (w wypadkach przewidzianych ustawą) oraz fakultatywne, które mogą mieć miejsce w sprawach ważnych dla gminy. Stosowna uchwała rady gminy określa podmioty uprawnione do zainicjowania konsultacji. Są to zazwyczaj, obok organów gminy, także sami mieszkańcy tej gminy. Ponadto w odróżnieniu od referendum lokalnego, które ustawowo ma charakter tajny, konsultacje przeprowadzane są najczęściej w formie jawnej. Konsultacje nie muszą mieć też sformalizowanej formy i mogą być przeprowadzone także w trakcie zebrań mieszkańców. Nie jest też zazwyczaj określona liczba (procent) mieszkańców biorących udział w konsultacji dla ich ważności.

Sprawa konsultacji na obszarze gmin objętych zmianą granic Miasta Opole i gmin przyległych w przedmiotowym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 roku jest o tyle ważna, gdyż ich przeprowadzenie i legalność zostały zakwestionowane w wypowiedziach wiceministra sprawiedliwości Patryka Jakiego (o czym poniżej).

Kwestia ostatnia w zakresie regulacji prawnych to zgodność podjętych działań z prawem Unii Europejskiej. Wskazać tu należy naruszenie przepisów dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180/22 z 19 lipca 2000 r.) w zakresie dyskryminacji z powodów etnicznych. Sposób procedowania w sprawie zmiany granic gmin oraz towarzyszące tym działaniom wypowiedzi niektórych przedstawicieli administracji rządowej wskazują, że mamy do czynienia z określoną art. 2 ust. 2 lit. b przedmiotowej dyrektywy dyskryminacją pośrednią. Przedmiotowy przepis określa bowiem, że

*dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione legalnym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne.*

Nie można wykluczyć także zastosowania art. 2 ust. 2 lit.a przedmiotowej dyrektywy w zakresie dyskryminacji bezpośredniej. W tym przypadku wskazać należy, że w przypadku gmin nie będących terenem zamieszkiwania przez osoby należące do mniejszości narodowych negatywne stanowisko mieszkańców oraz organów gmin objętych uszczupleniem terytorialnym powodowało zaniechanie procesu zmiany granic (*vide* poniżej *casus* poszerzenia granic Rzeszowa kosztem okolicznych gmin). Stanowi to różnicujące obywateli podejście władz publicznych do kwestii ich statusu i praw z co najmniej pośrednią dyskryminacją praw osób należących do mniejszości. Podkreślić należy raz jeszcze, że w przypadku terenów zamieszkałych przez mniejszości narodowe lub etniczne wiążące RP prawodawstwo międzynarodowe wskazuje na konieczność szczególnego podejścia do kwestii zmiany granic tych terenów, chroniąc je przed woluntarystycznymi decyzjami.

Dyrektywa Rady 2000/43/WE została implementowana do polskiego systemu prawnego poprzez przyjęcie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz.U. nr 54, poz. 1700). Ustawa ta w art. 3 identycznie jak i art. 2 dyrektywy Rady 2000/43/WE określa dyskryminację bezpośrednią i pośrednią.

Należy mieć również na względzie określone w art. 41 Karty Praw Podstawowych prawo do dobrej administracji (Dz. Urz. UE C 326/391 z 26 października 2012 r.). Odnosi się ono co prawda do działania organów i instytucji unijnych, ale prawo to stanowi także wzór w zakresie prawa do dobrej administracji w przypadku instytucji i organów państw członkowskich. Co prawda Rzeczpospolita Polska ratyfikując Traktat Lizboński przystąpiła w zakresie stosowania Karty Praw Podstawowych do tzw. protokołu brytyjskiego ograniczając stosowanie jej przepisów na terenie Polski. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawach połączonych C-411/10 oraz C-

493/10 N.S. oraz w późniejszym wyroku w sprawie C-489/10 Bonda stwierdził, że protokół (nr 30) nie podważa zastosowania Karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tym samym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości jednoznacznie potwierdza się obowiązywanie przepisów Karty Praw Podstawowych jako wynikających z prawa pierwotnego, a konkretnie art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 nr 90, poz. 864/30 ze zmianami). Przepisem art. 21 Karty Praw Podstawowych zabroniona jest również dyskryminacja ze względu na przynależność do mniejszości narodowych.

Należy wskazać, że przy podejmowaniu decyzji o zmianie granic czterech gmin na rzecz miasta Opole to

1. Nie wzięto pod uwagę wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych na obszarze tych czterech gmin. Odpowiednio przeciwko zmianie granic gmin na rzecz miasta Opole wypowiedziało się w gminie Dąbrowa 5190 osób, tj. 96% biorących udział w konsultacjach (na 9324 mieszkańców gminy), w gminie Dobrzeń Wielki 8777 osób, tj. 99,7 % biorących udział w konsultacjach (na 14134 mieszkańców gminy), w gminie Komprachcice 5479 osób, tj. 93,92 % biorących udział w konsultacjach (na 10661 mieszkańców gminy), a w gminie Prószków 3204 osoby, tj. 93,64 % biorących udział w konsultacjach (na 9850 mieszkańców gminy). Stanowiło to od 32 % do 62 % mieszkańców gmin, którzy wypowiedzieli się przeciwko zmianie granic.
2. Ustawowe organy kolegialne gmin (rady gmin), których tereny mają zostać uszczuplone na rzecz miasta Opole podjęły uchwały wyrażające sprzeciw wobec zmiany ich granic opierając się m.in. na wynikach konsultacji społecznych w gminie.
3. Prośba reprezentantów mniejszości niemieckiej w Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych skierowana 11 maja 2016 r. do ministra spraw wewnętrznych i administracji o spotkanie w sprawie poszerzenia granic miasta Opole jako decyzji naruszającej art. 5 ustawy mniejszościowej nie spotkała się z odpowiedzią, mimo zgłoszenia takiej prośby przez członków ustawowego organu zajmującego się sprawami mniejszościowymi w Polsce.
4. Przyjęte z inicjatywy strony mniejszościowej w Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych stanowisko w sprawie powiększenia granic miasta Opole, przekazane 8 lipca 2016 r. do Prezesa Rady Ministrów Beaty Szydło, znalazło odpowiedź w piśmie dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA z dnia 19 lipca 2016 r. o poddaniu przedłożonego dokumentu „wnikliwej analizie merytorycznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji” (l.dz. DWRMNIE-WMNIE-6713-2/2016). Kuriozum w tej sprawie pozostaje to, że pismo zostało skierowane do współprzewodniczącego Komisji w dniu, w którym Rada



Ministrów przyjęła rozporządzenie o zmianie granic zainteresowanych gmin.

5. W przypadku innych gmin w Polsce, w którym nie wchodziło w grę kryterium narodowościowe ich mieszkańców, negatywny wynik konsultacji w sprawie zmiany granic skutkowało odstąpieniem Rady Ministrów od podjęcia stosownej decyzji. Dotyczyło to podjętych także w 2016 roku działań ze strony miasta Rzeszowa poszerzenia granic kosztem przyległych gmin (gminy Krasne, Tyczyn, Świlcza, Głogów Małopolski i Trzebownisko). Jednakże wobec wyraźnego sprzeciwu mieszkańców i władz tych gmin została uznana przez Radę Ministrów zasadność zmian granic miasta Rzeszowa tylko w odniesieniu do włączenia do Rzeszowa obszaru obrębu ewidencyjnego Bzianka z gminy Świlcza.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 lipca 2016 r. narusza w odniesieniu do § 1 pkt 2 przepisu art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zapewniając miastu Opole poszerzenie jego terytorium jednocześnie narusza w miarę jednorodny charakter czterech gmin ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, a także ze względu na brak uwzględnienia więzi społecznych i kulturowych istniejących na obszarze tych czterech gmin, których ze względu na strukturę narodowościową tych gmin mieszkańcy wsi włączonych do miasta Opole nie uzyskują w nowej gminie pozostając na jej peryferiach. Ponadto poprzez wyłączenie z ich terytorium części miejscowości gminy te będą miały ograniczoną zdolność do wykonywania zadań publicznych.

### **III. Kwestie społeczne i ekonomiczne**

Sprawa zmiany granic gmin na rzecz miasta Opole pozostaje w sprzeczności z ocenami specjalistów. Przyjęty w 2013 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* wyraźnie wskazywał na negatywne skutki niekontrolowanego poszerzania granic miast kosztem sąsiednich gmin, w tym ze względu na niszczącą wartość przestrzeni, rozrzutną ekonomicznie i społecznie suburbanizację, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presję na tereny otwarte oraz destrukcję systemów ekologicznych miast. Podkreślano jednocześnie, że w przypadku rozwoju obszarów miejskich podstawową zasadą winno być maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych (*brown fields*), podczas gdy zagospodarowanie nowych obszarów (*green fields*) powinno być dopuszczone jedynie wtedy, gdy wyczerpią się zasoby obszarów możliwych do ponownego zagospodarowania.

Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli władz miasta Opole oficjalną przyczyną działań na rzecz poszerzenia granic miasta jest fakt, że wolne tereny miasta *...nie mogą być przekształcone w grunty inwestycyjne (...) bo znajdują się na przykład na terenach podmokłych lub zalewowych...* (wypowiedź

wiceprezydenta miasta Opole Macieja Wujca dla Radia Opole z dnia 27 lutego 2016 r.). Jak wynika z danych przedstawionych przez Edytę Wenzel-Borkowską, geodetę powiatowego powiatu Opole, tereny podmokłe stanowią niewielki ułamek wolnych terenów w mieście. Większy jest obszar zalewowy jednakże z uwzględnieniem dużych powodzi raz na 10 lub 100 lat. Ponadto tereny zalewowe dotyczą w większości terenów już zurbanizowanych a większość wolnych gruntów, mogących stanowić obszar inwestycyjny, znajduje się poza obszarem potencjalnego zalewu w trakcie powodzi. Warto też zwrócić uwagę, że tereny objętych przyłączeniem 11 miejscowości stanowią w przypadku trzech miejscowości ok. 75 % gruntów ornych ich obszaru, w przypadku dwóch miejscowości ponad 85 %, a w przypadku aż sześciu miejscowości ponad 90 %.

Sprawą kolejną są kwestie atmosfery stwarzanej przez osoby zainteresowane powiększeniem granic miasta Opole. Wyrazem tego jest ulotka w sprawie zmian granic, w której jako swoisty wróg publiczny wskazana została mniejszość niemiecka, a na ulotce zamieszczono zdjęcia osób z mniejszości niemieckiej i ich wyrwane z kontekstu wypowiedzi. Ulotka ta została też zamieszczona na portalu społecznościowym Facebook na profilu prezydenta miasta Opole Arkadiusza Wiśniewskiego. Tym samym został wskazany winny oporu przeciwko zmianom granicznym. Warto tu podkreślić, że w konsultacjach przeciwko zmianom granic gminy na rzecz miasta Opole wypowiedziało się w gminie Dąbrowa 5190 mieszkańców (na 1329 mieszkańców, którzy zadeklarowali w spisie z 2011 r. narodowość niemiecką w gminie), w gminie Dobrzeń Wielki 8777 mieszkańców (na 2562 mieszkańców, którzy zadeklarowali w spisie z 2011 r. narodowość niemiecką w gminie), w gminie Komprachcice 5479 (na 1911 mieszkańców, którzy zadeklarowali w spisie z 2011 r. narodowość niemiecką w gminie), w gminie Prószków 3204 mieszkańców (na 2576 mieszkańców, którzy zadeklarowali w spisie z 2011 r. narodowość niemiecką w gminie). Jak z powyższego wynika znaczna większość osób wypowiadających się w trzech gminach przeciwko zmianom granic nie należała do mniejszości niemieckiej, – nawet przy przyjęciu założenia, że wszystkie osoby należące do mniejszości niemieckiej, włącznie z dziećmi, wzięłyby udział w konsultacjach.

Także towarzyszące dyskusji o poszerzeniu granic miasta Opole zainteresowanie mediów wskazuje na wypowiedzi skierowane przeciwko mniejszości niemieckiej.

W wypowiedzi dla Radia Opole wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki podobnie negatywnie odniósł się do roli mniejszości niemieckiej w procesie zmian granic miasta Opole zarzucając jej arogancję i łamanie prawa (<https://www.youtube.com/watch?v=qjCYVdWFGDs>). Podważył jednocześnie ustawowe prawo mieszkańców do wyrażenia swojej opinii w formie konsultacji uznając je domyślnie za sfalszowane przez mniejszość niemiecką, czy wręcz za niewłaściwe. Wskazał jednocześnie podstawową przyczynę działań na rzecz

powiększenia granic miasta Opole, jaką stanowi przejęcie podatków z Elektrowni Opole S.A. na rzecz miasta Opole. Podobna wypowiedź zwarta została w wywiadzie dla Nowej Trybuny Opolskiej z 22 lipca 2016 r.

#### **IV. Konkluzja**

Określona w § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 roku w *sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy* (Dz. U. z 28 lipca 2016 roku, poz. 1134) decyzja o zmianie granic miasta Opole i przyległych gmin została podjęta z naruszeniem art. 16 *Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych* Rady Europy z 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002 nr 22, poz. 209) oraz przepisami ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 573) poprzez:

1. nieuzasadnioną przyczynami obiektywnymi zmianę proporcji narodowościowych na terenie czterech gmin objętych utratą części miejscowości z ich obszaru na rzecz miasta Opole stanowiąc naruszenie art. 5 ust. 2 ustawy *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*,
2. nieuwzględnienie przy podejmowaniu tej decyzji wyników konsultacji z mieszkańcami przeprowadzonych w czterech gminach objętych utratą części miejscowości z ich obszaru na rzecz miasta Opole,
3. utratę przez mieszkańców ośmiu miejscowości z gmin Dobrzeń Wielki, Komprachcice i Prószków prawa podmiotowego do posługiwania się językiem ojczystym osób należących do mniejszości niemieckiej jako językiem pomocniczym w gminie, a określonego przepisami art. 9 i art. 10 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*,
4. utratę prawa do stosowania w ośmiu miejscowościach w tych gminach dodatkowych nazw miejscowości w języku ojczystym mniejszości, a określonego przepisami art. 12 i art. 13 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*,
5. utratę w związku z zanikiem statusu samodzielnej miejscowości zamieszkałej przez mieszkańców trzech miejscowości z gminy Dąbrowa możliwości wpisu do Rejestru Gmin określoną na podstawie art. 12 ust. 7 pkt 1 (druga część przepisu) ustawy *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* i stosowania podwójnych nazw miejscowości.

Ponadto § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 lipca 2016 r. narusza przepis art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zapewniając miastu Opole poszerzenie jego terytorium jednocześnie narusza w miarę jednorodny charakter czterech gmin ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, a także

ze względu na brak uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji więzi społecznych i kulturowych istniejących na obszarze tych czterech gmin, których to więzi ze względu na strukturę narodowościową tych gmin mieszkańcy wsi włączonych do miasta Opole nie uzyskają w nowej gminie pozostając na jej peryferiach. Ponadto poprzez wyłączenie z ich terytorium części miejscowości gminy te będą miały ograniczoną zdolność do wykonywania zadań publicznych.

Decyzja o poszerzeniu granic miasta Opole stanowi także formę dyskryminacji osób należących do mniejszości, polegającą na nieuzasadnionym i arbitralnym zróżnicowaniu interesów większości, zamieszkującej Opole kosztem osób należących do mniejszości niemieckiej, a zamieszkałych w sąsiednich gminach. Jednocześnie brak uwzględnienia negatywnych dla decyzji o zmianie granic wyników konsultacji społecznych w gminach zamieszkałych przez osoby narodowości niemieckiej, przy uznaniu takich racji w wynikach konsultacji społecznych w gminach zamieszkałych przez osoby narodowości polskiej przy zmianach granic miasta Rzeszów, stanowi zakazaną przepisami prawa polskiego, wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz prawa unijnego dyskryminację z przyczyn narodowościowych.



Lublin, dnia 14 sierpnia 2016 r.

*prof. dr hab. Grzegorz Janusz*