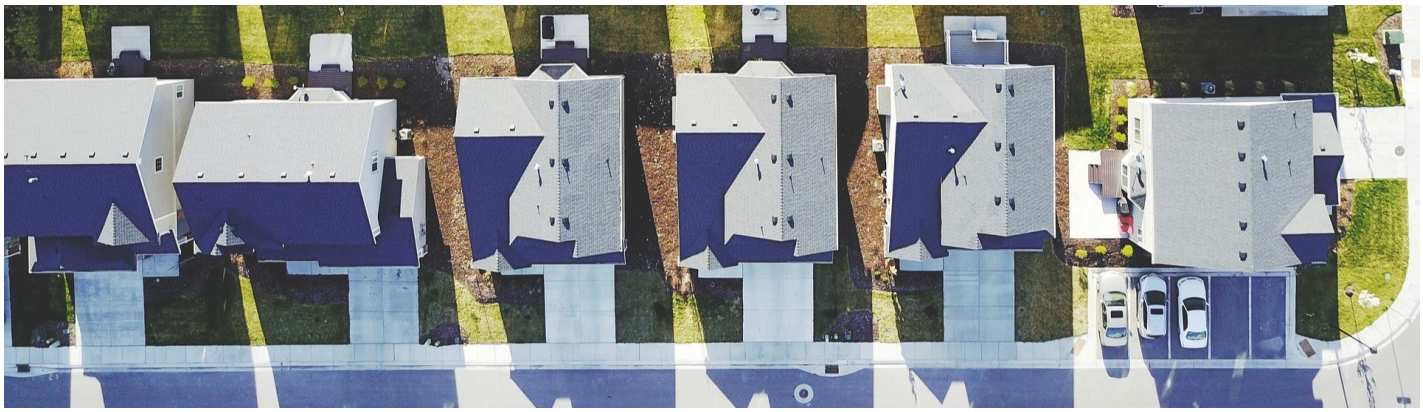
Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu? „Spory o miedzę” czyli o zmianach granic między gminami

Autor: dr Anna Kurniewicz Zespół ds. Badań i Analiz Samorządowych Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego



[1. Jak zmieniała się liczba polskich gmin?]

[2. Jak rozszerzały się granice polskich miast?]

[3. Granice korzyści – jak miasta uzasadniają potrzeby zmian terytorialnych?]

[4. Konflikty o przestrzeń, czyli gdy nie udaje się porozumieć]

[5. Sporne granice i bieżące konflikty między samorządami]

[6. „...jako i ja podchodzę”]

[7. Spis literatury]

Ekspansja terytorialna miast przykuwa uwagę środowisk naukowych i samorządowych przynajmniej od końca XIX wieku (Lackowska 2009). Intensywność i żywiołowości procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w przestrzeni prowadzi do powstawania różnego rodzaju niezgodności między przebiegiem formalnych i rzeczywistych granic poszczególnych ośrodków miejskich, za którymi najczęściej nie nadążają zmiany o charakterze administracyjnym (Korcelli 1967). Ten rosnący rozdźwięk między funkcjonalną przestrzenią miejską a granicami jednostek administracyjnych jest powszechnie postrzegany w kategoriach problemu. Rodzi on bowiem liczne trudności zarządcze i organizacyjne (np. związane z koordynacją inwestycji), komplikuje świadczenie usług publicznych przez samorządy oraz jest źródłem wielu konfliktów lokalnych. Te ostatnie przybierają niekiedy szczególną formę **konfliktów o przestrzeń**, gdzie „przestrzeń” przestaje być wyłącznie „polem walki”, na którym dany konflikt się toczy, ale staje się ona obiektem konkurencji między jednostkami samorządowymi – przedmiotem konfliktu.

Szeroka i wielowątkowa debata tocząca się od lat w gronie naukowców i osób odpowiedzialnych za decyzje polityczne w tej sferze życia społecznego doprowadziła do powstania licznych koncepcji teoretycznych, jak również – bazujących na nich – propozycji konkretnych działań praktycznych w zakresie zarządzania złożonymi obszarami miejskimi. Na podstawie klasycznego już w tym temacie opracowania Goldsmitha (2005) możemy wyróżnić tu trzy zasadnicze grupy rozwiązań[1]: (1) poprzez twarde reformy instytucjonalne, niewykluczające zmian w istniejącym podziale administracyjnym, (2) poprzez bardziej miękkie formy koordynacji i współpracy, które nie wymagają ingerencji w istniejący podział administracyjny, (3) poprzez „inwazyjne” procesy aneksacji (zwanej także aneksją lub inkorporacją) i amalgamacji.[2]

	W połowie poprzedniego stulecia liczba aneksacji gmin (zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej) uleg gmina stała się podmiotem chronionym nie tylko na gruncie prawnym, ale również społecznym – popi terytorialnej jej mieszkańców.

Dwie pierwsze propozycje zakładają utworzenie mniej (2) lub bardziej (1) „twardej” instytucji samorządu metropolitalnego. Wspomniane wyżej lokalne konflikty o przestrzeń pojawiają się natomiast najczęściej w przypadku forsowania rozwiązań z tej ostatniej grupy – z aneksacją na czele. Dotyczy ona sytuacji, w których rozwijające się terytorialnie miasta powiększają swoje granice o tereny podmiejskie. Ten sposób zarządzania przestrzenią był szczególnie popularny na początku XX wieku. W przypadku wielu europejskich miast urbanizacja w obrębie historycznych, często wąsko zakreślonych granic tworzyła zapotrzebowanie na nowe (zwykle mniej intensywnie użytkowane) tereny, umożliwiające im dalszy rozwój. Dość szybko zauważono jednak wady tego rozwiązania. W połowie poprzedniego

stulecia liczba aneksacji gmin (zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej) uległa znaczącemu zmniejszeniu (Lackowska 2009). Oprócz braku realizacji pokładanych w tym mechanizmie nadziei, związanych z lepszą koordynacją działań na danym obszarze, znaczenie dla spadku jego popularności wiąże się także z postępującą w wielu państwach decentralizacją i rozwojem samorządności (Kaczmarek 2016). Samorządna gmina stała się podmiotem chronionym nie tylko na gruncie prawnym, ale również społecznym – poprzez rozwój świadomości lokalnej i tożsamości terytorialnej jej mieszkańców. W rezultacie, procesy łączenia jednostek samorządowych stały się dużo bardziej skomplikowane i trudniejsze do przeprowadzenia (Swianiewicz i Lackowska 2007).

I choć aneksacje wciąż się zdarzają, to podejście do nich ewoluowało. W procesie zmian granic gmin – wcześniej wysoce „odgórnym" i centralistycznym – silniej zaczął zaznaczać się element konsultacyjny. W Europie duży wpływ na tę zmianę miały przepisy sporządzonej w 1985 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)[3], która w art. 5 stanowi, że: *każda zmiana granic społeczności lokalnej **wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji** z zainteresowaną społecznością, **możliwie w drodze referendum**, jeśli ustawa na to zezwala* (wyróżnienie własne). Przepisy te zostały w znacznym stopniu inkorporowane do polskiego prawodawstwa, przede wszystkim poprzez włączenie wymogu konsultacji społecznych i udziału samorządów w procesie zmian granic gmin[4]. W tym przypadku jednak „diabeł tkwi w szczegółach" – zarówno kształt przepisów regulujących interesującą nas procedurę, jak i ich faktyczne stosowanie od lat budzą wątpliwości. Stan ten wzmacnia emocje i kontrowersje wokół – trudnego już ze swej natury – procesu zmian terytorialno-administracyjnych. A to rodzi konflikty.

Analizę występujących między samorządami „konfliktów o przestrzeń" zacznijmy od zmian najtrudniejszych (i jak się zaraz okaże – najrzadszych), czyli tych związanych z łączeniem i podziałem całych gmin. Żeby zauważyć pewne tendencje, przyjrzyjmy się temu procesowi w dłuższym okresie.

1. Jak zmienia?a si? liczba polskich gmin?

Obecny podział na jednostki szczebla podstawowego (gminy) został wprowadzony w 1973 r. w rezultacie łączenia mniejszych gromad. Liczba utworzonych wówczas jednostek wyniosła 2 400, ale w kolejnych latach proces odgórnej konsolidacji terytorialnej postępował i w roku 1978 jednostek szczebla podstawowego było 2 348 (wraz z dzielnicami pięciu największych miast). Obserwowane wówczas zmiany administracyjne polegały głównie na włączaniu w granice miast (dużych, średnich, ale również małych – Jelonek i Zborowski 1992) terenów przyległych gmin, co dla wielu z tych miast było kluczowym czynnikiem wzrostu ludnościowego w kolejnych latach (Szmytkie 2014). W powszechnej opinii wiele z tych forsowanych inkorporacji miało charakter sztuczny i doprowadziło do powstania ośrodków o niespójnych strukturach przestrzennych, stanowiących de facto „zlepek" kilku samodzielnych jednostek administracyjnych („*miast-zlepieńców*" Szmytkie 2009).

Lata osiemdziesiąte przyniosły stopniowe odwrócenie tego trendu, co zostało dodatkowo wzmocnione w wyniku transformacji ustrojowej i restytucji samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym w 1990 r. oraz związanego z tym rozwoju świadomości lokalnej. Procesy inkorporacji straciły na intensywności. Liczba gmin uległa zwiększeniu – z 2 420 w 1991 roku do 2 489 w roku 2000[5] – czemu sprzyjał brak restrykcyjnych wymagań prawnych w tym zakresie. Upodmiotowione społeczności lokalne, niezadowolone z przebiegu niektórych z odziedziczonych po poprzednim systemie rozgraniczeń administracyjnych, podejmowały działania w kierunku uzyskania samodzielności. Przede wszystkim wszystkim dotyczyło to miejscowości przymusowo przyłączanych do większych jednostek w poprzednim ustroju. Dość licznie reprezentowane były również przypadki podziałów gmin miejsko-wiejskich oddzielnie na gminę miejską i wiejską (Swianiewicz i in. 2016).

	W ostatnich latach miały miejsce zaledwie dwa przypadki, kiedy gmina łączyła się (bądź była wchłaniana) przez sąsiadującą jednostkę. W 2002 r. miasto Wesoła zostało włączone do Warszawy, a w 2014 r. decyzję o połączeniu podjęły Zielona Góra i sąsiadująca z nią gmina wiejska o tej samej nazwie. Warto podkreślić, że obie te zmiany zachodziły w sposób dobrowolny i oddolny, ostatecznie uzyskując wsparcie mieszkańców włączanych terenów.	

Procesy podziałów jednostek szczebla podstawowego praktycznie uległy wyhamowaniu po 1998 r. wraz z kolejnym etapem reform samorządowych i przyjęciu przez Radę Ministrów znacznie bardziej restrykcyjnego podejścia do tworzenia nowych gmin. Polityka państwa zaczęła faworyzować łączenie gmin zamiast ich podziałów. W efekcie w ciągu kolejnego ćwierćwiecza w polskim systemie administracyjnym pojawiły się zaledwie trzy nowe jednostki szczebla podstawowego, **gminy: Jaśliska** (woj. podkarpackie), **Szczawa** (woj. małopolskie) i **Grabówka** (woj. podlaskie). Przy czym w każdym z wymienionych przypadków utworzenie nowej gminy było procesem trudnym, wymagającym wieloletnich starań ze strony lokalnej społeczności. Gminie Jaśliska udało się w 2011 roku oddzielić od gminy Dukla dopiero po kilku wcześniejszych decyzjach odmownych ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Powstanie Szczawy i Grabówki (wydzielonych odpowiednio z gmin: Kamienica i Supraśl), zatwierdzone w 2015 r., zostało cofnięte przez kolejny rząd, zaledwie dwa dni przed jego formalnym wejściem w życie. Nie zakończyło to jednak sprawy. Rozporządzenie uchylające utworzenie gmin zostało następnie zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego (TK)[6], a ten w 2017 roku ogłosił jego niekonstytucyjność. Wyrok TK przez długi czas nie wywoływał skutku prawnego, co doprowadziło do interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Temat utworzenia obu gmin został na nowo podjęty po kolejnej zmianie władzy, w 2024 r. Wdrożona wówczas przez Radę Ministrów procedura ostatecznie doprowadziła do poszerzenia katalogu polskich gmin o Grabówkę i Szczawę z dniem 1 stycznia 2025 r.[7]

Poza sytuacjami zakończonymi pozytywnym rozstrzygnięciem Rady Ministrów, w ostatnich latach swoje aspiracje w zakresie usamodzielnienia się i utworzenia nowych gmin sygnalizowały także (czasami tylko na poziomie medialnych deklaracji) m.in.: Bełchów (z gminy Nieborów), Chełmsko Śląskie (z gminy Lubawka), Kamyk (z gminy Kłobuck), Komorów (z gminy Michałowice), Łagiewniki (z

miasta Łódź), Stogi i Przeróbka (z miasta Gdańsk). W części przypadków (np. Komorów, Chełmsko Śląskie) chęć secesji łączy się z równoczesnymi staraniami tych ośrodków o odzyskanie praw miejskich. Dla Chełmska Śląskiego, zlokalizowanego w granicach gminy miejsko-wiejskiej, ewentualne „umiastowienie" wymuszałoby jego wydzielenie spod dotychczasowej jurysdykcji. W obecnych uwarunkowaniach prawnych nie jest bowiem możliwe, żeby na terytorium jednej gminy funkcjonowały dwa miasta[8]. U innych jednostek argumenty za utworzeniem odrębnej gminy odwołują się do tradycji historycznej (pełnienia tej roli przed reformą 1975 r. – np. Kamyk, Jankowice). W tym sensie możemy mówić o próbach – jak to określa Łukomska (2021) – „odzyskania dawnego splendoru". Warto zauważyć, że wspólnym mianownikiem dla wielu z takich dążeń są względy ekonomiczne, poczucie „niedoinwestowania" (niekiedy nawet mające czysto subiektywny charakter, wbrew wartościom obiektywnych wskaźników ilościowych) i marginalizacji potrzeb obszarów przez ich dotychczasowe władze gminne, które łączy się z przekonaniem o lepszym zarządzaniu własnymi zasobami i potencjałami po dokonaniu secesji (Swianiewicz 2021). Ta linia argumentacji dość silnie zaznaczała się również w rozstrzygniętych pozytywnie przypadkach Grabówki i Szczawy.

Biorąc pod uwagę wieloletnią politykę polskich władz, traktującą podziały gmin jako sytuacje wyjątkowe, do których podchodzi się z dużą ostrożnością i rozwagą (a wręcz, można rzec, z pewną niechęcią), trudno oczekiwać wielu pozytywnych decyzji w tym temacie w kolejnych latach. W pierwszej chwili nieco zaskakujący może być jednak fakt, że proces odwrotny – konsolidacja gmin – który jest oficjalnie wspierany przez państwo (od 2003 r. poprzez zachęty finansowe[9]) zachodził po 2000 r. jeszcze rzadziej. W ostatnich latach miały miejsce zaledwie dwa przypadki, kiedy gmina łączyła się (bądź była wchłaniana) przez sąsiadującą jednostkę. W 2002 r **miasto Wesoła** zostało włączone do Warszawy, a w 2014 r. decyzję o połączeniu podjęły **Zielona Góra** i sąsiadująca z nią gmina wiejska o tej samej nazwie. Warto podkreślić, że obie te zmiany zachodziły w sposób dobrowolny i oddolny, ostatecznie uzyskując wsparcie mieszkańców włączanych terenów. Pisząc o zmianach polskiej sieci gminnej po 1998 r., nie sposób pominąć przypadku **gminy Ostrowice**, która w 2019 r. została zlikwidowana w wyniku bankructwa, a jej teren podzielono między gminy Złocieniec i Drawsko Pomorskie.

Szczególnie godnym uwagi jest przykład Zielonej Góry, który bywa przedstawiany jako „dobra praktyka", a nawet „podejście modelowe" do procesu budowania poparcia dla inicjatyw konsolidacyjnych: od początkowej niechęci mieszkańców sąsiedniej gminy wyrażonej poprzez powołanie Społecznego Zespołu ds. Przeciwdziałania Likwidacji Gminy Zielona Góra, przez długie negocjacje i liczne zachęty zaoferowane im przez Miasto wyszczególnione w tzw. Kontrakcie zielonogórskim, aż do uzyskania przychylności dla inicjatywy odzwierciedlonej w wyniku referendum lokalnego w gminie wiejskiej Zielona Góra (prawie 54% głosów „za" przy frekwencji 55%)[10]. W wyniku przeprowadzonego procesu zmian granic powierzchnia Zielonej Góry wzrosła z 58,3 do 278,04 km2 (czyli niemal 5-krotnie (!)), przez co stało się ono szóstym pod względem zajmowanego obszaru miastem w Polsce (z wcześniejszej pozycji daleko poza pierwszą „pięćdziesiątką"), a liczba jego ludności wzrosła ze 119 do 139 tys. W ślad za tym sukcesem fuzję miasta i otaczającej gminy wiejskiej rozważały również inne samorządy (m.in. Poznań, Lubin, Gniezno, Elbląg). Żaden z tych pomysłów nie zyskał przychylności władz i mieszkańców gmin podmiejskich, a ostatecznie nie doczekał się też realizacji. W przypadku Poznania, na co zwraca uwagę Kaczmarek (2016), negatywnym efektem zgłoszonej inicjatywy inkorporacyjnej było podważenie wzajemnego zaufania samorządów, budowanego od wielu lat w ramach miękkich struktur współpracy metropolitalnej[11].

Analizując przykład zielonogórski Swianiewicz i Szmigiel-Rawska (2019) piszą o „niezwykłym połączeniu". Niezwykłym – nie tylko ze względu na skalę ostatecznie dokonanego poszerzenia granic, ale też kompromisowy i w znacznej mierze ugodowy przebieg całego procesu. „Zwykłe połączenia" jednostek terytorialnych wyglądają w polskich realiach najczęściej nieco inaczej – zmiany granic nie obejmują całych gmin, lecz jedynie ich fragmenty, a towarzyszące temu emocje częściej bliższe są konfliktowi niż porozumieniu. Ta charakterystyka oraz fakt, że sporny obszar stanowi zazwyczaj teren podmiejskiej wsi, sprawiają, że do opisu tego typu konfliktów o przestrzeń pasuje określenie „**spory o miedzę**" – w dosłownym, a niekiedy również przenośnym znaczeniu[12]. Warto zauważyć, że w swojej genezie odnosiło się ono do przebiegu granic między polami uprawnymi. Współczesne „spory o miedzę" częściej jednak dotyczą istniejących lub potencjalnych terenów inwestycyjnych.

2. Jak rozszerza?y si? granice polskich miast?

Każdego roku do MSWiA trafia od kilkunastu do ponad 20 wniosków dotyczących zmian granic gmin oraz zmian granic miast położonych na terenie gmin. Średnio akceptację uzyskuje ok. 15 z nich. Najwięcej jest przypadków poszerzeń obszaru miasta kosztem terenów wiejskich tej samej gminy miejsko-wiejskiej, ale każdego roku Rada Ministrów wyraża również zgodę na zmiany granic zachodzące między odrębnymi jednostkami samorządowymi. Wśród tych ostatnich dominują sytuacje polegające na włączeniu do terytorium miasta części gminy podmiejskiej. Po 2000 r. zanotowano 85 takich zmian, choć w większości dotyczyły one bardzo drobnego przesunięcia granicy. Ale w 38 przypadkach (obejmujących 23 miasta) powiększenie objęło obszar większy niż 1 kilometr kwadratowy (zob. Rys. 1).

Rys. 1 Liczba przypadków powiększeń miast kosztem terenów gminy sąsiedniej wg wielkości przyłączanego obszaru (2000-2024)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ponad połowę (13) z tych 23 ośrodków, które w ostatnim ćwierćwieczu odnotowały przynajmniej jedną znaczącą zmianę granic, stanowią miasta na prawach powiatu (z czego pięć pełni również rolę stolic wojewódzkich). Mowa tu zatem o prawie 1/3 miast wojewódzkich i 1/6 innych miast na prawach powiatu. W przypadku stolic powiatów ziemskich omawiane rewizje granic dotknęły niecałej 1/20 ogółu takich ośrodków. (zob. Tab 1).

Tab. 1 Miasta, które w latach 2000-2024 przynajmniej raz znacząco (pow. 1 km^2) powiększyły swój obszar

Miasta na prawach powiatu (pogrubione stolice województw)	Stolice powiatów ziemskich	Miasta nie-stołeczne
Białystok, Bydgoszcz, Chełm, Gorzów Wlkp., Kalisz, Koszalin, Opole, Ostrołęka, Przemyśl, Rybnik, Rzeszów, Skierniewice, Słupsk =13	Działdowo, Mława, Nowy Dwór Mazowiecki, Sanok, Skarżysko-Kamienna, Szczecinek =6	Dęblin, Kostrzyn nad Odrą, Raciąż, Reda =4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Poza omówionym już „niezwykłym" przypadkiem Zielonej Góry do rekordzistów pod względem wzrostu powierzchni miasta między 2000-2024 r. należą Rzeszów i liczący niecałe 4 tys. mieszkańców Raciąż, których obszar zwiększył się ponad dwukrotnie. O połowę powiększyło się Opole i Mława. Wzrost o 20-30% zanotowały Szczecinek, Koszalin oraz Słupsk (zob. Tab. 2).

Tab. 2 Miasta, które w latach 2000-2024 odnotowały największy % wzrost powierzchni

Miasto	pow. w 2000 (km2)	pow. w 2024 (km2)	zmiana %	Obszary jakich gmin?
Zielona Góra	58	278	377%	gm. Zielona Góra
Rzeszów	54	129	140%	gm. Krasne, gm. Świlcza, gm. Boguchwała, gm. Tyczyn, gm. Głogów Małopolski
Raciąż	3,8	8,4	120%	gm. Raciąż
Opole	96	150	55%	gm. Dobrzeń Wielki, gm. Dąbrowa, gm. Komprachcice, gm. Prószków
Mława	24	35	43%	gm. Iłowo-Osada
Szczecinek	37	48	30%	gm. Szczecinek
Koszalin	83	106	27%	gm. Biesiekierz, gm. Manowo, gm. Będzino
Słupsk	43	53	22%	gm. Słupsk (ob. Redzikowo)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak już było wspomniane, skala pojedynczych zmian jest zróżnicowana, od niewielkich korekt po zmiany wielkoobszarowe. Wśród tych ostatnich można odnotować dwanaście przypadków jednorazowego powiększenia terenu miasta o obszar pow. 10 km2 (zob. Tab. 3). Dziesięć z nich polegało na aneksacji tylko fragmentów sąsiednich gmin. Przy czym w rekordowym z takich przyłączeń – włączeniu do miasta Opole części gminy Dobrzeń Wielki – ten „fragment" miał wielkość porównywalną do powierzchni Zamościa czy Ostrołęki (ok. 30 km2). A to tylko jedna z czterech zmian granic przeprowadzonych w Opolu w 2017 r. Wszystkie one łącznie przyniosły wzrost powierzchni miasta o niemal 53 km2[13].

Tab. 3 Rekordowe przyłączenia. Lista przypadków zmian granic gmin o obszar powyżej 1000 ha (10 km^2) z lat 2000-2024.

Miasto powiększane	Rok	Pow. (ha)	Ludn. (os.)	Jednostka oddająca/przyłączana	Obszar przyłączany
Zielona Góra	2015	21 998	19 406	gmina Zielona Góra	Cała gmina
Opole	2017	2 754	5 089	gmina Dobrzeń Wielki	Fragment gminy
Warszawa	2002	2 262	17 937	miasto Wesoła	Cała gmina
Skarżysko-Kamienna	2000	1 871	2 658	gmina Szydłowiec	Fragment gminy
Rzeszów	2010	1 750	4 094	gmina Tyczyn	Fragment gminy
Opole	2017	1 668	1 480	gmina Dąbrowa	Fragment gminy
Koszalin	2010	1 501	1 005	gmina Będzino	Fragment gminy
Kalisz	2000	1 450	1 391	gmina Nowe Skalmierzyce	Fragment gminy
Rzeszów	2006	1 436	4 529	gmina Krasne	Fragment gminy

Rybnik	2001	1 316	1 514	gmina Pilchowice	Fragment gminy
Szczecinek	2010	1 133	915	gmina Szczecinek	Fragment gminy
Mława	2004	1 115	339	gmina Iłowo-Osada	Fragment gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zauważmy również, że proces rewizji granic często wiąże się ze zmianą przynależności gminnej części mieszkańców. Bo choć wiele zmian administracyjnych dotyczy terenów niezamieszkałych (przykładowo – w latach 2019-2024 stanowiły one ok. 50% przypadków), to jednak nie jest to regułą. W przywołanym wyżej przykładzie opolskim liczba nowych mieszkańców wyniosła prawie 9,5 tys., co stanowiło ok 7% ogółu ludności „powiększonego Opola". Prawie przez 2 lata – do czasu kolejnych wyborów samorządowych jesienią 2018 r. – ci mieszkańcy nie mieli swojej demokratycznej reprezentacji wśród władz ich nowej gminy. Podobnie w „pomniejszonych" samorządach, które wraz z powierzchnią utraciły część ludności – być może tak znacząca zmiana składu społecznego (w gminie Dobrzeń Wielki, przypomnijmy – prawie 35% ogółu mieszkańców) wpłynęła na preferencje pozostałych mieszkańców dotyczące sposobu zarządzania ich gminą, czego przez dłuższy czas nie mogli wyrazić poprzez akt wyborczy. A zdarzają się przecież zmiany granic gmin, które dokonywane są krótko po wyborach samorządowych, co jeszcze bardziej wydłuża omawiany okres. Obecne przepisy mówią bowiem tylko o tym, że zaakceptowana rewizja granic administracyjnych powinna być wprowadzana od początku roku kalendarzowego (art. 4 ust. 5 usg). Nakreślony tu problem braku właściwej legitymacji demokratycznej władz lokalnych po zmianie granic jest poważnym mankamentem obowiązującego systemu, który (zbyt) często umyka w toczącej się wokół tego tematu dyskusji.

Rys. 2 Liczba przypadków powiększenia terenu miasta o część obszaru sąsiedniej gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej w latach 2000-2024 (wyróżnione zmiany powyżej 1 km^2, wg roku wejścia zmiany w życie)

Uwaga: w 2017 r. wśród siedmiu przypadków rozszerzeń cztery dotyczą poszerzania granic miasta Opole
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przyglądając się liczbie przyjmowanych zmian w poszczególnych latach po 2000 r. (zob. Rys. 2) możemy natomiast wyróżnić trzy okresy: (1) lata 2000-2010, w których co roku obserwowaliśmy po kilka przypadków (mniejszych i większych) poszerzeń granic polskich miast, (2) lata 2011-2016, gdy proces wyraźnie wyhamował, a zatwierdzane zmiany miały charakter incydentalny i poniekąd „kosmetyczny", (3) okres po 2017 r., w którym zmiany, w większych grupach, wprowadzane są w dwuletnich interwałach. Co ciekawe, opis ten w znacznym stopniu odpowiada dynamice i przebiegowi procesu poszerzania granic Rzeszowa (por. Rys. 3 i 4)

Rys. 3 Schemat procesu poszerzania granic Rzeszowa w latach 2006-2021 (podany rok wejścia zmiany w życie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jest to o tyle symptomatyczne, że Rzeszów ze swoją polityką stopniowego, kroczącego powiększania granic przez lata pozostawał istotnym punktem odniesienia w debacie o zmianach administracyjnych w Polsce. Pierwszy wniosek w tej sprawie władze miasta złożyły w 2005 r. i od tego czasu składały je niemal corocznie, wykazując się przy tym ogromną konsekwencją. Ostatnia próba przyłączenia nowych terenów miała miejsce w 2021 r.

Rys. 4 Mapa rozwoju terytorialnego Rzeszowa w latach 2006-2021

Źródło: opracowanie własne NIST (T. Grzyb)

3. Granice korzy?ci – jak miasta uzasadniaj? potrzeby zmian terytorialnych?

Z czego może wynikać potrzeba takich zmian? Wśród najczęstszych argumentów, na które powołują się miasta we wnioskach o poszerzenie swoich granic można wskazać:

1. **Dynamizacja rozwoju i potrzeba przestrzeni** – miasta wskazują, że ich rozwój jest ograniczony przez obecne granice administracyjne – nowe tereny mają pozwolić na dalszą urbanizację i inwestycje;
2. **Spójność funkcjonalno-przestrzenna** – obszary podmiejskie często pełnią funkcje integralne wobec miasta, np. jako miejsca zamieszkania ludności pracującej w mieście lub tereny intensywnej suburbanizacji. Ich administracyjne włączenie ma usprawnić zarządzanie i koordynację zadań w ramach szerszej aglomeracji;
3. **Optymalizacja dostępu do infrastruktury i usług publicznych** – rozszerzenie granic administracyjnych ma umożliwiać objęcie przyłączonych terenów jednolitym systemem infrastrukturalnym, obejmującym transport, edukację, opiekę zdrowotną, gospodarkę komunalną itp. Ma to też pozwolić na lepsze zarządzanie infrastrukturą sieciową (jak np. wodociągi, drogi) wykraczającą poza obecne granice miasta (jeden zarządca);
4. Zwiększenie efektywności planowania przestrzennego i minimalizacja niekontrolowanej ekspansji przedmieść;
5. **Wyrównanie dysproporcji finansowych** – mieszkańcy terenów podmiejskich często korzystają z infrastruktury miejskiej, jednocześnie odprowadzając podatki do gmin ościennych. Powiększenie granic miasta ma zapewnić bardziej sprawiedliwy podział obciążeń fiskalnych. W tym kontekście podnoszona bywa również kwestia znaczących, ale też „trudnych" inwestycji zlokalizowanych w gminach podmiejskich (jak np. elektrownie, kopalnie), które w znacznym stopniu zasilają finansowo budżety gminne, jednocześnie generując koszty społeczne i środowiskowe dla położonego obok miast (np. Opole, Dobrzeń Wielki i Elektrownia Opole, Bełchatów, Kleszczów i Elektrownia Bełchatów);
6. **Podniesienie rangi miasta w hierarchii osadniczej** – zwiększenie powierzchni i liczby mieszkańców postrzegane jest jako środek do poprawy pozycji miasta w układzie regionalnym i krajowym, co może prowadzić do jego większego znaczenia politycznego, gospodarczego i administracyjnego (np. jednym z argumentów za rozszerzeniem Opola była potrzeba jego wzmocnienia jako stolicy regionu i obrony przed ewentualną likwidacją województwa);
7. **Argumenty społeczne** – integracja społeczności i ułatwienia dla mieszkańców, gdy ci czują się bardziej związani z miastem, gdzie pracują, korzystają z usług itd., ale często są też bliżsi „geograficznie";
8. **Argumenty demograficzne** – poprawa struktury demograficznej miasta i utrzymywanie jego potencjału ludnościowego w obliczu zjawiska depopulacji
9. **Argumenty historyczne** – scalanie terenów, które kiedyś stanowiły jeden organizm miejski i zostały rozdzielone w wyniku zmian administracyjnych
10. Łączenie jako remedium na trudności we współpracy partnerów w ramach różnego rodzaju porozumień aglomeracyjnych;

Choć we wnioskach o zmianę granic administracyjnych kierowanych do MSWiA, akcent położony jest najczęściej na wykazywanie powiązań infrastrukturalnych i spójności funkcjonalno-przestrzennej obszarów, to w dyskursie publicznym, który toczy się wokół takich propozycji, silniej przebijają się wątki związane z **potrzebami rozwojowymi miast,** przede wszystkim w zakresie **nowych terenów inwestycyjnych,** oraz kwestie fiskalne. W kontekście tych ostatnich, choć oficjalna narracja opiera się zazwyczaj na konieczności „wyrównywania dochodów" czy „sprawiedliwego podziału środków" w ramach szerszego regionu, to trudno nie odnieść wrażenia, że zdarzają się przypadki, w których celem jest objęcie własnymi granicami **kluczowych aktywów lub dochodowych inwestycji** – na przykład zakładów przemysłowych, istotnych obiektów infrastrukturalnych – generujących znaczące wpływy do lokalnych budżetów. Są to zatem sytuacje, w których władze samorządowe zdają się instrumentalnie wykorzystywać formalne mechanizmy administracyjne (jak właśnie zmiana granic gminy) do przejęcia strumieni dochodów kosztem innego samorządu. W ostatnich latach, co w szczególnym stopniu zaznacza się w wypowiedziach reprezentantów ośrodków subregionalnych (np. Słupsk, Koszalin), poszerzanie granic przedstawiane jest coraz częściej jako działanie służące poprawie sytuacji demograficznej miast, które zmagają się z problemem depopulacji i nasiloną suburbanizacją. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie ze stanowiskiem części organizacji samorządowych oraz przedstawicieli środowiska prawniczego wymienione wyżej argumenty nie powinny stanowić podstawy (a przynajmniej nie być jedyną podstawą) do podjęcia decyzji o aneksacji okolicznych terenów przez miasto[14].

Natomiast gminy, które w wyniku proponowanych zmian mogą utracić część swojego obszaru, najczęściej obawiają się strat finansowych wynikających ze zmniejszenia wpływów podatkowych lub też wyłączenia spod swojej jurysdykcji terenów, na których poniosły już znaczące inwestycje (zwłaszcza gdy były one finansowane z zaciągniętych przez gminy zobowiązań, których spłata nadal będzie obciążać ich budżet) oraz idącego za tym pogorszenia możliwości świadczenia usług publicznych dla pozostałych mieszkańców. Należy przy tym zauważyć, że z uwagi na skalę i różnice w sytuacji wejściowej obu jednostek korzyści dla miasta mogą być relatywnie znacznie mniejsze niż wynikające z tych samych działań straty w gminach podmiejskich. Z kolei mieszkańcy odłączanych terenów wyrażają obawy dotyczące ryzyka marginalizacji ich potrzeb w ramach większego organizmu miejskiego, tego, że ich miejsce zamieszkania będzie traktowane jako peryferyjne, nie otrzymując proporcjonalnych inwestycji w infrastrukturę i usługi. W przypadku terenów wiejskich często podnoszonym tematem jest też kwestia utraty wpływów z programów wsparcia wsi po ich „umiastowieniu". Do tego dochodzi też postrzegane ryzyko degradacji funkcjonujących na tych obszarach społeczności lokalnych i zerwania istniejących więzi społecznych.

Jeżeli te obawy i rozbieżne interesy nie zostaną właściwie uwzględnione w drodze uzgodnień oraz rozmów między przedstawicielami wszystkich zaangażowanych w proces samorządów – często daje to podstawy do zaistnienia lokalnego sporu – „sporu o miedzę", który w niektórych przypadkach przybiera formę intensywnego i wieloletniego konfliktu.

4. Konflikty o przestrze?, czyli gdy nie udaje si? porozumie?

Stwierdzenie, że każda zmiana granic administracyjnych wiąże się z konfliktem byłoby nieuprawnionym uogólnieniem. Zresztą, jak wskazuje opisany wyżej przypadek Zielonej Góry, nawet duża zmiana może odbyć się za zgodą wszystkich zainteresowanych stron. Co więcej, w podobnym „koncyliacyjnym" stylu przebiegały także kolejne – choć już niewielkie – korekty granic Zielonej Góry w ostatnich latach. Wśród większych miast bez znacznych protestów społecznych swoje granice poszerzał również **Białystok** (w 2002 r. o część terytorium gminy Dobrzyniewo Duże, w 2006 r. – gminy Zabłudów)[15] czy też **Kraków**, wchłaniając część gminy Kocmyrzów-Luborzyca w 2015 r. (Haber 2017). Warto podkreślić, że w obu tych przypadkach zmiany były inicjowane przez mieszkańców podmiejskich sołectw, którzy widzieli w tym działaniu szansę na lepszą realizację swoich potrzeb lokalnych. Do tego dochodzi szereg najczęściej bardzo drobnych korekt, związanych np. z przebiegiem dróg czy przynależnością gminną kilku działek, które zazwyczaj nie wzbudzają większych emocji i różnic zdań.

I choć kłótnie wokół zmian gminnych granic nie towarzyszą każdemu takiemu działaniu, to wciąż jest ich relatywnie dużo. Występują w zasadzie co roku. Zmieniają się co najwyżej samorządy, których problem dotyka, chociaż zdarzają się też konflikty, które toczą się przez wiele lat. Część z nich, ze względu czy to na rozmiar proponowanych przekształceń, czy też zaangażowanie stron oraz emocjonalny ładunek sporu, wykracza poza swój „lokalny" wymiar, stając się przedmiotem zainteresowania opinii publicznej oraz debaty na szczeblu ogólnopolskim. W 2008 i 2009 r. tematem takiej debaty był spór między **Ełkiem a gminą wiejską Ełk**, związany z próbami poszerzenia granic miasta o sąsiednie tereny wiejskie. Proces wiązał się z intensywnymi napięciami społecznymi i politycznymi, obejmującymi m.in. protesty mieszkańców oraz bardziej radykalne formy sprzeciwu, takie jak (powtarzany dwukrotnie) strajk głodowy wójta.[16] Ostatecznie propozycje miasta nie uzyskały akceptacji rządu.

W ostatnich latach najgłośniejszym i najbardziej medialnym był już wspominany wyżej przypadek poszerzenia granic **Opola** z 2017 r., gdzie „jednym ruchem" obszar miasta powiększył się o ponad 52km2 pochodzące z terenu czterech gmin (zob. **Tab. 4**). Choć emocje w samym Opolu były wówczas umiarkowane (w konsultacjach dotyczących poszerzenia granic wzięło udział tylko 6% uprawnionych), to w gminach podmiejskich nastąpiła silna mobilizacja lokalnych środowisk przejawiająca się w wysokiej frekwencji wyborczej (od 43% w gminie Prószków do 62% w gminie Dobrzeń Wielki) i zdecydowanym głosie sprzeciwu (w każdym przypadku powyżej 90% głosów na „nie"). Nie ograniczył się on jednak tylko do samego aktu głosowania – przyjęcie rozporządzenia o poszerzeniu granic Opola wywołało falę protestów. Mieszkańcy gmin podmiejskich organizowali marsze, blokady dróg i manifestacje. W gminie Dobrzeń Wielki, która poniosła największe straty finansowe po zmianie granic, odbył się nawet protest głodowy. Co istotne krytyce poddawano nie tylko skalę utraconych obszarów, ale też przebieg procesu i jego polityczny wymiar[17].

Tab. 4 Poszerzenie granic Opola w 2017 r. w liczbach

Gmina oddająca	Powierzchnia (ha)	Wynik konsultacji społecznych w gminie	Frekwencja w konsultacjach społ.
gm. Dobrzeń Wielki	2 754	99,7% „przeciw"	62%
gm. Dąbrowa	1 668	96,0% „przeciw"	54%
gm. Komprachcice	532	93,9% „przeciw"	51%
gm. Prószków	279	93,6% „przeciw"	43%
SUMA	5 233		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rajchel (2018).

Przypadek Opola pozostaje symbolem napięć między miastami a sąsiednimi gminami w kontekście zmian granic administracyjnych. Tryb postępowania przy tym procesie jeszcze w 2016 r. został zaskarżony przez gminy do Trybunału Konstytucyjnego (TK). Ten w 2017 r. postępowanie umorzył, powołując się na „niedopuszczalność wydania wyroku" (sprawa sygn. U 2/16). Było to o tyle zaskakujące rozstrzygnięcie, gdyż jak wskazywał ówczesny RPO: *„o ile możliwość kontroli zasadności dokonywania zmian granic była w orzecznictwie różnie oceniana, o tyle możliwość badania trybu dokonywania tych zmian - zgodności rozporządzenia w sprawie zmiany granic z upoważnieniem ustawowym - nie budziła wątpliwości"*[18]. Generalnie, zagadnienie zmian granic administracyjnych gmin w zakresie prawidłowości proceduralnej i/lub celowości ich dokonywania było przedmiotem wniosków kierowanych do TK przynajmniej 12 razy. A można przypuszczać, że byłoby ich jeszcze więcej, gdyby w 2009 r. TK nie odszedł od swojej wcześniejszej tezy o dopuszczalności badania takich aktów (do czego nawiązuje przytaczany wyżej RPO)[19].

5. Sporne granice i bie??ce konflikty mi?dzy samorz?dami

W celu identyfikacji istniejących „punktów zapalnych" – aktywnych sporów o miedzę – oraz prześledzenia praktyki w zakresie zatwierdzania (lub nie) zmian granic polskich gmin, przyjrzyjmy się bardziej szczegółowo wnioskom składanym w tej sprawie w okresie ostatnich pięciu lat. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że prawdopodobnie nie wszystkie lokalne konflikty tego typu znajdują swoje odbicie w formalnych wnioskach trafiających do MSWiA, ale wydaje się to być wystarczającym przybliżeniem skali rozpatrywanego zjawiska. Inaczej niż we wcześniejszych analizach, tym razem rozpatrywane będą wszystkie inicjatywy zmian granic administracyjnych, nie tylko te obejmujące miasta.

Analiza treści uzasadnień do odpowiednich rozporządzeń Rady Ministrów[20] oraz komunikatów Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie przekształceń podziału terytorialnego kraju z lat 2019-2024 wykazała, że zgoda na zmianę granic gmin została wydana w tym okresie w 32 przypadkach (zob. Tab. 5). W dalszych 31 wnioski zostały rozpatrzone negatywnie. Łącznie daje to 63 wnioski z 41 gmin,

które trafiły pod obrady Rady Ministrów. Zdecydowaną większość z nich stanowiły wnioski ze strony rad gmin zainteresowanych zmianą, a proces odbywał się w trybie opisanym w art. 4b usg. W dwóch przypadkach mieliśmy do czynienia z trybem „z urzędu", w których procedura zmian granic była inicjowana przez odpowiednich wojewodów.

Tab. 5 Liczba wniosków o zmianę granic gmin w latach 2019-2024 (w nawiasach liczba składających je gmin – jedna gmina mogła złożyć kilka wniosków w danym roku)**

	Wnioski rozpatrzone pozytywnie		**Wnioski rozpatrzone negatywnie**	
	Pozytywny wynik konsultacji społ.	**Mimo negatywnego** wyniku konsultacji społ.	**Mimo pozytywnego** wyniku konsultacji społ.	**Negatywny** wynik konsultacji społ. (lub brak konsultacji)
Zmiany obejmujące MNPP	3 (3)	7 (7) (*)	0	12 (7)
Zmiany obejmujące inne miasta powiatowe	0	2 (2)	0	5 (5)
Zmiany obejmujące wyłącznie mniejsze gminy	13 (13)	7 (7) (*)	1 (1)	13 (11)

* gwiazdką oznaczono pojawianie się wniosków przyjętych w trybie „z urzędu" (na wniosek wojewody – a nie gminy - skierowany do ministra ds. administracji publicznej). Przypadki te dotyczyły rozszerzenia granic miasta Chełm i gminy Bełchatów.
** uwzględniono wnioski o zmianę granic pow. 2 ha.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz uzasadnień do rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast… z lat 2019-2024.

	Warto również zaznaczyć, że w ramach analizowanych procesów zmian granic administracyjnych konflikty zdarzają się nie tylko między zaangażowanymi w nie JST, które nie wyrażają zgody na pewne rozstrzygnięcia terytorialne. Pojawiają się one, choć znacznie rzadziej, również między władzami a społecznością danej jednostki.	

O lokalnym konflikcie – lub przynajmniej o warunkach sprzyjających jego zaistnieniu – możemy mówić w sytuacji, gdy decyzja o przeprowadzeniu zmiany granic administracyjnych odbywa się na przekór woli lokalnej społeczności (i lokalnych władz, chociaż stanowiska tych dwóch grup nie zawsze są ze sobą zgodne). Wśród analizowanych przypadków dokładnie połowa (16) wśród rozpatrzonych pozytywnie wniosków została przeprowadzona mimo negatywnego wyniku konsultacji społecznych (przy czym pomijamy tutaj jakość takich konsultacji, która w praktyce bywa bardzo zróżnicowana). W jednym przypadku mieliśmy natomiast do czynienia z odrzuceniem wniosku, który uzyskał wcześniej akceptację lokalnej społeczności[21]. Do tego dochodzi 30 nieprzyjętych wniosków – zgodnie z wolą mieszkańców proponowanego do odłączenia obszaru, które też mogą być źródłem lub emanacją lokalnego konfliktu. Czasami bowiem sam fakt rozpoczęcia przez jeden z samorządów procedury poszerzenia granic, zwłaszcza gdy takie próby są ponawiane, prowadzi do pogorszenia wzajemnych relacji.

W czterech przypadkach gmina objęta wnioskiem o aneksję części jej terenu w przewidzianym ustawowo terminie 3 miesięcy nie przeprowadziła konsultacji z mieszkańcami, z kolei w jednym konsultacje zostały przeprowadzone w sposób, który został zakwestionowany przez wojewodę[22], co przełożyło się też na brak zajęcia stanowisk przez właściwe rady. Wszystkie te sytuacje miały miejsce w 2019 r. i dotyczyły wniosków, które ostatecznie zostały rozpatrzone negatywnie. Kolejny przypadek, który jest bardziej

szczegółowo opisany w dalszej części opracowania, wystąpił w 2021 r., ale tym razem gmina nie tyle nie przystąpiła do procesu konsultacji, o ile nie zdążyła go zakończyć w ustawowym terminie 3 miesięcy. Mimo to rozporządzenie o zmianie jej granic zostało przyjęte. Mając na uwadze przepisy EKSL, nakazującej zasięganie opinii lokalnych społeczności wszystkich włączonych w proces gmin (i zawsze), był to bardzo negatywny sygnał.

Warto również zaznaczyć, że w ramach analizowanych procesów zmian granic administracyjnych konflikty zdarzają się nie tylko między zaangażowanymi w nie JST, które nie wyrażają zgody na pewne rozstrzygnięcia terytorialne. Pojawiają się one, choć znacznie rzadziej, również między władzami a społecznością danej jednostki. Zdarza się bowiem, że obie te grupy mają odmienne zdanie w zakresie potrzeby dokonania danej zmiany administracyjnej. I choć przepisy prawa nie obligują rad gmin do wyrażania opinii zgodnej z wynikami konsultacji społecznej, to zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r.[23] – negatywny wynik konsultacji prowadzi do konieczności szczególnego uzasadnienia ewentualnej pozytywnej opinii rady gminy. W analizowanym okresie mieliśmy do czynienia z jednym takim przypadkiem. W dwóch kolejnych pozytywnemu wynikowi konsultacji społecznych towarzyszyła negatywna opinia właściwej rady gminy.[24]

Wskazane wyżej przypadki: braku konsultacji i rozbieżnych opinii społeczności i władz, są wyróżnione w **tabeli 6,** która dostarcza bardziej szczegółowego wglądu w zgłaszane w ostatnich latach wnioski o zmiany granic administracyjnych.

Tab. 6 Wnioski o zmianę granic gmin kierowane do MSWiA w latach 2019-2024 wg gminy wnioskującej

Uwagi: określenie „przyjęta częściowo" oznacza, że ostatecznie gmina powiększyła się o mniejszy obszar niż pierwotnie wnioskowany; tryb „z urzędu" odnosi się do odgórnego trybu przeprowadzania zmian terytorialnych, w którym stroną wnioskującą jest wojewoda, a nie odpowiednia rada gminy/miasta. „Brak" w kolumnie dotyczącej wyniku konsultacji społecznych i opinii rady gminy/miasta oznacza, że gmina nie zajęła stanowiska w ustawowym terminie 3 miesięcy lub stanowisko to zostało unieważnione na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz uzasadnień do rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast… z lat 2019-2024.

Jak już było wspomniane, nie wszystkie „spory o miedzę" budzą tak samo duże emocje i znajdują odbicie w ogólnopolskiej debacie publicznej. Częściej jednak jej przedmiotem stają się konflikty, w które zaangażowane są większe miasta. W ostatnich latach wnioski o poszerzenie swoich granic administracyjnych składało siedem miast na prawach powiatu. O najwięcej zmian wnioskował **Rzeszów,** co było kontynuacją konsekwentnie realizowanej przez miasto polityki poszerzania swoich granic. Warto podkreślić, że władze Rzeszowa równie konsekwentnie prowadzą inwestycje na włączanych do miasta terenach, co zdaje się budować coraz bardziej przychylne nastawienie ich mieszkańców do dokonanych zmian[25]. W omawianym okresie z dziewięciu złożonych wniosków (dotyczących obszaru czterech gmin) tylko jeden został rozpatrzony pozytywnie przez Radę Ministrów, choć w poprzednich latach takich zaakceptowanych wniosków było więcej (szczególnie w latach 2006-2010, por. Rys. 3 i 4). Przy czym o sukcesie przyjętej przez rzeszowskie władze polityki realizacji i promocji inwestycji skierowanych do nowych mieszkańców miasta może pośrednio świadczyć fakt, że w ostatnich latach częściej słyszeliśmy o protestach mieszkańców sołectw, które chciałyby być włączone do Rzeszowa[26]. Mimo, że wcześniej mieliśmy do czynienia głównie z działaniami kontestującymi proponowane przez miasto zmiany. Zdaje się to sugerować, że lokalne społeczności są coraz bardziej podzielone w tej sprawie. Biorąc jednak pod uwagę, że obecny prezydent Rzeszowa deklaruje zakończenie działań w kierunku dalszego poszerzania miasta, można oczekiwać, że zgłaszane przez część środowisk aspiracje nie przełożą się w najbliższych latach na konkretne działania administracyjne[27].

	Atmosfera konfliktu i silny opór społeczny towarzyszą też próbom powiększania obszaru Chełma o tereny gminy wiejskiej Chełm. W tym przypadku dodatkowym czynnikiem zaostrzającym konflikt był zastosowany tryb zmian granic administracyjnych – „z urzędu", w którym ważną rolę odegrał Wojewoda Lubelski, będący formalnym inicjatorem procesu. Po wywołanych tą inicjatywą protestach mieszkańców i władz gminy wiejskiej doszło do podpisania porozumienia między samorządami, które ograniczało początkowo wyznaczony we wniosku obszar do terenów niezamieszkałych.	

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że pozytywne głosy mieszkańców spornych obszarów w zakresie proponowanych zmian granic nie zawsze znajdują odbicie w dołączanych do wniosków wynikach konsultacji społecznych, bo po pierwsze – mogą być one głośne, ale stosunkowo nieliczne, po drugie – ponieważ zmiana granic w rzeczywistości wpływa na ogół lokalnej społeczności, konsultacje najczęściej odbywają się na terenie całych gmin, nie tylko bezpośrednio zainteresowanych sołectw (przy czym obecne prawo dopuszcza możliwość przeprowadzenia konsultacji tylko na terenie objętym zmianą – art. 4a ust. 2 usg).

Podobnie jest z porozumieniami zawieranymi między miastami a okolicznymi gminami, w których te pierwsze zobowiązują się (dobrowolnie) do określonych działań rekompensacyjnych (finansowych, inwestycyjnych) po dokonanej zmianie granic – nie zawsze fakt zawarcia porozumienia przekłada się na formalne wyrażenie pozytywnej opinii o proponowanej zmianie granic przez radę zainteresowanej gminy. Może być to sygnał istnienia konfliktu między radą a organem wykonawczym gminy, który zawiera porozumienie. A być może wynika to z potrzeby utrzymania odpowiedniego przekazu dla mieszkańców. Władze samorządowe, chcąc uniknąć zarzutów o zbyt łatwe rezygnowanie z części swojego terytorium, mogą publicznie prezentować stanowiska sprzeciwu, nawet jeśli faktycznie zgadzają się na zmiany. Samo zawarcie porozumienia może być też próbą minimalizowania strat (pozyskania korzyści) w

obliczu spodziewanej utraty części obszaru.

Nie wiemy jakie były jej rzeczywiste motywy, ale z opisaną sytuacją mieliśmy do czynienia np. w **Koszalinie,** który przed dokonaniem poszerzenia swoich granic podpisał porozumienia z organami wykonawczymi trzech gmin podmiejskich (gminy Manowo, Biesiekierz i Będzin) w sprawie rekompensat finansowych za utracone przez nie tereny (wbrew uchwałom rad, które sprzeciwiały się odłączeniu sołectw). W przypadku gminy Będzin fakt podpisania porozumienia z wójtem został oprotestowany przez radę gminy, co w połączeniu ze zbliżającym się terminem referendum w sprawie jego odwołania doprowadziło do negatywnej rekomendacji MSWiA i nieprzyjęcia wniosku. Pozostałe dwie wnioskowane zmiany zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2023 r., ale już w październiku 2024 r. koszalińscy radni zadecydowali o wstrzymaniu wypłacania gminom rekompensat za przekazane obszary[28]. Podpisane porozumienie ostatecznie zakończyły też dwuletnie starania **Krosna** o poszerzenie swojego obszaru o teren dawnego lotniska znajdującego się w granicach gmin: Miejsce Piastowe i Krościenko Wyżne, przy czym w tym przypadku dokument przełożył się na pozytywną rekomendację właściwych rad gmin (w gminie Miejsce Piastowe – o czym było już wspomniane – nawet mimo negatywnego wyniku konsultacji społecznych). Warto zaznaczyć, że omawiane porozumienie dotyczyło podziału obszaru, do którego miasto nabyło wcześniej prawo użytkowania wieczystego (na mocy porozumienia część terenu pozostanie w obszarze gmin, które będą mogły go wykupić), a nie rekompensat finansowych.

Do najbardziej medialnych i szeroko komentowanych konfliktów przestrzennych z ostatnich lat należą te, które rozwinęły się wokół procesu poszerzania granic **Słupska** i **Chełma**. Słupsk w 2022 r. wnioskował o przyłączenie obszaru 58km2 z terenu gminy Redzikowo. Po negocjacjach i rozmowach między stronami przeprowadzonymi w MSWiA wnioskowany obszar ograniczono do 23 km2, zaś ostatecznie Rada Ministrów wyraziła zgodę na powiększenie terenu miasta o niecałe 10 km2. Procesowi towarzyszyły silne protesty mieszkańców i wyraźny sprzeciw władz gminy Redzikowo[29]. W kolejnym roku Rada Miasta Słupsk ponowiła swój wniosek w zakresie włączenia dalszych 19 km2 z obszaru Redzikowa, tłumacząc to niewystarczającą skalą wcześniejszej reorganizacji[30], co dodatkowo pogłębiło napięcia między stronami sporu. O sile tego konfliktu może także świadczyć fakt, że w tym samym roku swój wniosek w zakresie odzyskania utraconych terenów złożyła Rada Gminy Redzikowo. Wnioski obu samorządów zostały wówczas rozpatrzone negatywnie. Nie zakończyło to jednak starań ze strony Słupska. Pod koniec 2024 r. Rada Miasta przyjęła uchwałę rozpoczynającą proces kolejnej zmiany granic.

Atmosfera konfliktu i silny opór społeczny towarzyszą też próbom powiększania obszaru Chełma o tereny gminy wiejskiej Chełm. W tym przypadku dodatkowym czynnikiem zaostrzającym konflikt był zastosowany tryb zmian granic administracyjnych – „z urzędu", w którym ważną rolę odegrał Wojewoda Lubelski, będący formalnym inicjatorem procesu[31]. Po wywołanych tą inicjatywą protestach mieszkańców i władz gminy wiejskiej doszło do podpisania porozumienia między samorządami, które ograniczało początkowo wyznaczony we wniosku obszar do terenów niezamieszkałych. W efekcie przyjętego w 2021 r. rozporządzenia z początkiem 2023 r. granice Chełma powiększyły się o obszar 5km2. Podobnie jak w poprzednim z omawianych konfliktów, również i w tym przypadku gmina podmiejska walczyła o zwrot części (3 km2) odłączonego terenu – wniosek w tej sprawie trafił do MSWiA w 2024 r. Uzyskał on pozytywną opinię Wojewody Lubelskiego i akceptację Rady Ministrów. Przy czym, tak samo jak w Słupsku, władze Chełma nie zaprzestały starań o rozszerzenie swych granic. W lutym 2025 r. na terenie miasta ruszyły w tej sprawie konsultacje społeczne. Zarówno Chełm, jak i Słupsk, ale też np. wcześniej wspomniany Koszalin, uzasadniają swoje działania przede wszystkim potrzebami pozyskania nowych terenów inwestycyjnych umożliwiających dalszy rozwój miast, a także wzmocnieniem ich roli jako ośrodków subregionalnych.

	Co więcej, na podstawie istniejących regulacji – jak pokazuje przykład Kleszczowa – możliwe jest wydanie rozporządzenia w sprawie zmiany granic gminy bez przeprowadzenia konsultacji społecznych. A to wprost narusza postanowienia Europejskiej Kartu Samorządu Lokalnego nadającej bezwzględny obowiązek zasięgnięcia opinii lokalnej społeczności w sprawie każdej zmiany granic.	

Zdarzają się też przypadki, w których miasta dążą do przejęcia terenu sąsiedniej gminy, powołując się na funkcjonujące w jej granicach miejskie instytucje i inwestycje. Przykładem takiego konfliktu są starania **Kołobrzegu** zabiegającego o przyłączenie do swoich granic ponad 100 ha obszaru gminy Kołobrzeg, na którym znajdują się nieruchomości zarządzane przez miasto i miejskie spółki. Zdaniem władz miasta brak władztwa planistycznego na tym terenie znacząco utrudniał zarządzanie i prowadzenie strategicznych inwestycji przez omawiane podmioty. W 2023 r. wniosek w tej sprawie nie uzyskał przychylności rządu. Miasto złożyło go ponownie w następnym roku, kiedy został przyjęty mimo utrzymującego się sprzeciwu sąsiedniej gminy.

Najgłośniejsze konflikty związane ze zmianami terytorialnymi najczęściej dotyczą większych ośrodków, ale nie jest to regułą. W 2021 r. bardzo szerokim echem odbił się proces przejęcia części obszaru najbogatszej gminy w Polsce – **Kleszczowa** przez gminę **Bełchatów**. Głównym argumentem za zmianą był bardziej sprawiedliwy rozdział dochodów pochodzących z kompleksu energetycznego Elektrowni Bełchatów, które zasilały wyłącznie budżet gminy Kleszczów, nie rekompensując sąsiedniej gminie Bełchatów uciążliwego sąsiedztwa. Pierwszy wniosek w tej sprawie (złożony przez Radę Gminy Bełchatów) był rozpatrywany w 2019 r. i wtedy zakończył się negatywnym rozstrzygnięciem Rady Ministrów. Rząd zobowiązał wówczas obie gminy do wypracowania rozwiązania służącego złagodzeniu występujących w regionie napięć. W ramach tego zobowiązania w 2019 r. gmina Kleszczów utworzyła Solidarnościowy Fundusz Rozwoju Lokalnego służący redystrybucji części swoich dochodów pomiędzy dwunastoma samorządami regionu. Po czym, we wrześniu 2021 r., Wojewoda Łódzki wystąpił z inicjatywą zmiany granic między gminami: Kleszczów i Bełchatów, wykorzystując do tego tryb urzędowy, w ramach którego zwrócił się do gmin w sprawie zajęcia stanowiska. Mieszkańcy Kleszczowa w reakcji na przedłożony projekt wystąpili z inicjatywą przeprowadzenia w tej sprawie referendum gminnego (w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego nie przeprowadza się konsultacji z mieszkańcami – art. 4a ust. 4 usg). Mimo toczącej się wciąż procedury referendalnej (przed

której zakończeniem Rada Gminy Kleszczów nie mogła podjąć uchwały opiniującej zgłoszoną propozycje) 27 grudnia 2021 r. wnioskowana przez Wojewodę zmiana została zaakceptowana przez Radę Ministrów. W jej wyniku – zaledwie po kilku dniach – 1 stycznia 2022 r. teren Elektrowni Bełchatów znalazł się formalnie w granicach gminy Bełchatów[32]. Przebieg całego procesu wzbudził liczne kontrowersje, co zakończyło się skierowaniem przez gminę Kleszczów w 2023 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 6/23), którego zasadność podzielił Rzecznik Praw Obywatelskich.

Kwestia umiejscowienia przynoszących znaczące wpływy do gminnego budżetu inwestycji znajduje się też w centrum wieloletniego sporu między **gminami Brzeźnica** (powiat wadowicki) i **Czernichów** (powiat krakowski). W 2005 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o przekazaniu 127 ha niezamieszkałego obszaru gminy Brzeźnica (przysiółek Sokółka, na którym znajduje się m.in. elektrownia wodna, żwirownia i ubojnia) do Czernichowa. Trzy lata później kolejny rząd odwrócił tę decyzję. Od tego czasu władze Czernichowa kilkukrotnie próbowały ponownie przejąć sporne obszary – ostatnia taka (nieudana) próba miała miejsce w 2021 r.

O zwrot raz utraconego obszaru walczy też **Mielno**. Konflikt między miastem, a sąsiednią **gminą Sianów** dotyczy położonej nad Bałtykiem miejscowości Łazy. Po pierwszej nieudanej próbie z 2013 r., w 2022 r. Rada Ministrów (realizując przede wszystkim wolę mieszkańców obszaru) zdecydowała o przyłączeniu Łaz do gminy Sianów, co spotkało się ze sprzeciwem władz Mielna, które w 2024 r. złożyły skargę na tę decyzję do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. U 9/24). W tym samym roku Rada Gminy Mielno podjęła również uchwałę o włączeniu Łaz z powrotem do swoich granic administracyjnych. Mimo pozytywnej opinii Wojewody Zachodniopomorskiego inicjatywa ostatecznie nie została zaakceptowana przez rząd.

6. „…jako i ja podchodz?”

Analiza konfliktów o przebieg granic administracyjnych pokazuje, że są to spory o złożonym charakterze, wynikające zarówno z kwestii ekonomicznych, jak i społecznych. Władze miast dążą do poszerzania swoich granic w celu powiększania potencjału inwestycyjnego czy też poprawy zarządzania przestrzenią, podczas gdy gminy bronią swojego terytorium, obawiając się utraty dochodów i negatywnego wpływu takich działań na rozwój lokalnej społeczności. Czasami źródłem konfliktu jest przynależność administracyjna jednej konkretnej inwestycji przynoszącej znaczące zyski dla lokalnego budżetu. Choć wiele takich sporów prowadzi do napięć, a nawet silnych protestów i interwencji administracyjnych (w tym na poziomie centralnym), istnieją również przykłady kompromisowych rozwiązań, które uwzględniają interesy obu stron. Kluczowe pozostaje znalezienie równowagi między potrzebami rozwojowymi a poszanowaniem lokalnej społeczności i interesów mieszkańców.

Dość powszechne jest przekonanie, że tytułową „przestrzeń dla konfliktu” w znacznym stopniu współtworzą istniejące przepisy prawne dotyczące zmian granic administracyjnych – w wielu obszarach zbyt ogólne i wymagające doprecyzowania. Przede wszystkim dotyczy to stosowania mechanizmów konsultacyjnych, których obecna forma i jakość pozostawiają wiele do życzenia. Co więcej, na podstawie istniejących regulacji – jak pokazuje przykład Kleszczowa – możliwe jest wydanie rozporządzenia w sprawie zmiany granic gminy bez przeprowadzenia konsultacji społecznych. A to wprost narusza postanowienia Europejskiej Kartu Samorządu Lokalnego nadającej bezwzględny obowiązek zasięgnięcia opinii lokalnej społeczności w sprawie każdej zmiany granic. Do tego dochodzi problem wątpliwej legitymacji demokratycznej władz obu samorządów po dokonaniu podziału, w sytuacji, gdy takim działaniom nie towarzyszą przyspieszone wybory organów gmin w nowych, „zmienionych” jednostkach. Zmniejszeniu napięć między samorządami z pewnością nie sprzyja też zastosowany w ostatnich latach dwukrotnie tryb „odgórnego” wprowadzenia nowych rozgraniczeń terytorialnych. Szczególnie, że tego typu sytuacje, poprzez zaangażowanie polityków szczebla centralnego, dość szybko uzyskują określone „zabarwienie polityczne” i stają się podatne na rewizje w przypadku zmiany władzy. Częste zmiany granic gmin z pewnością nie wpisują się w stabilny model funkcjonowania administracji publicznej.

Warto nadmienić, że w odpowiedzi na zidentyfikowane słabości obowiązującej procedury zmian granic administracyjnych, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) w lutym 2025 r. przekazał do MSWiA swoje wstępne sugestie w zakresie nowelizacji regulacji prawnych w tym obszarze. Wyznaczył tam trzy główne kierunki pożądanych zmian, odnoszące się do: (1) czasu wprowadzania zmian granic administracyjnych (2) wzmocnienia roli konsultacji społecznych oraz (3) rekompensat dla gmin tracących finansowo na zmianie granic. Zawarte w nim propozycje rozwiązań (których dokładniejsze omówienie wykracza poza ramy tego raportu) odnosiły się do części najbardziej „palących” kwestii i będą pogłębiane, również na bazie analiz dokonanych na potrzeby niniejszego opracowania.

Obok działań służących „ucywilizowaniu” omawianego procesu i łagodzeniu występujących wokół niego konfliktów, właściwym kierunkiem wydają się też być dążenia do zmniejszenia zapotrzebowania na dalsze zmiany terytorialne. Biorąc pod uwagę, że wiele z postulowanych w ostatnich latach aneksacji (choć nie zawsze padało to wprost) miało być sposobem na wzmocnienie budżetów lokalnych w obliczu znaczącego ograniczenia dostępnych samorządom środków, można podejrzewać, że poprawa sytuacji finansowej gmin (szczególnie większych miast) przyczyni się do osłabienia ich presji na pozyskiwanie nowych obszarów i zasobów. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2024 r. daje w tej sferze duże nadzieje.

Z drugiej strony nacisk na aneksję obszarów pojawia się często tam, gdzie wcześniej zawiodła współpraca między samorządami. W tym sensie dobrze skonstruowana ustawa regulująca procesy współdziałania gmin – nie tylko na obszarze największych metropolii, ale też mniejszych układów aglomeracyjnych – mogłaby znacząco redukować napięcia między miastem a otoczeniem, zapewniając miastu nie tylko możliwości rozwoju, ale również większą redystrybucję korzyści na obszar sąsiednich gmin. Warto przy tym zauważyć, że proces zmian granic rzadko inicjowany jest przez największe miasta w kraju Częściej dotyczy on ośrodków subregionalnych lub mniejszych miast wojewódzkich. Dobrze „skrojone” regulacje powinny również uwzględniać potrzeby takich obszarów. Szczególnie, że grono miast, które rozpoczęły działania w kierunku powiększania swoich granic wciąż się rozrasta. Na początku 2025 r. dołączyły do niego Olsztyn i Radom. Głosy w tej sprawie słyszalne są również ze strony władz Przemyśla. Być może do tematu po kilku latach powrócą także Konin i Lubin.

Określenie „spór o miedzę” w ujęciu przenośnym podkreśla emocjonalny charakter konfliktu, który mógłby zostać rozwiązany, gdyby

obie strony wykazały więcej dobrej woli. Jak się wydaje w tym przypadku ta „dobra wola", aby zaistnieć, potrzebuje także odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych. Powinny one zapewniać większą przejrzystość i stabilność całego procesu zmian administracyjnych oraz tworzyć lepszą przestrzeń do dialogu między samorządami.

7. Spis literatury

Goldsmith, M. (2005) „The experience of metropolitan government in England" [w:] H. Heinelt, D. Kübler (red.) Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place, Oxon: Routledge, 81-99.

Haber, G. (2017) „Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako wyzwanie dla polityki miejskiej na przykładzie realizacji projektu „Dużego Opola" w XXI wieku", Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 106, 153-164.

Kaczmarek, T. (2016) „Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce", Przegląd Politologiczny, 1, 63-80.

Korcelli, P. (1967) „Problematyka regionów metropolitalnych w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii", Przegląd Geograficzny, XXXiX(2), 333-351.

Jedynak. W., Piróg, K., Kotarski, H., Malicki, K. (2017) Ocena zadowolenia z poszerzenia Rzeszowa z perspektywy mieszkańców osiedli włączonych po 2006 r. Projekt badawczy, Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.

Jelonek, A., Zborowski, A. (1992) „Wpływ zmiany funkcji administracyjnych na rozwój ludnościowy i terytorialny miast w Polsce", Funkcja administracyjna miast, Folia Geographica, 17, Łódź: Uniwersytet Łódzki, 27-35.

Lackowska, M. (2009) Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Łukomska, J. (2021) „Striving for a restitution of the former splendor? Reasons for municipal splits in Poland", Miscellanea Geographica, 25(1): 71-81.

Mączyński, M. I. (2013) „Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e), art., 4(/)" [w:] P. Chmielnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa: SIP LEX.

Osękowski, C. (2016) Połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra we wspólny samorząd terytorialny, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Rajchel, D. (2018) „Zmiana granic administracyjnych miasta metodą pokonania bariery przestrzennej na przykładzie Opola i Rzeszowa" [w:] Sitek, S. (red.) „Stare i nowe" problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej, z.8, Sosnowiec: Polskie Towarzystwo Geograficzne Oddział Katowicki, Uniwersytet Śląski Wydział Nauk o Ziemi, 85-102.

Swianiewicz, P. (2021) „From post-communist democratic laissez-faire to prevention of territorial fragmentation: tightening the rules of municipal splits in Central and Eastern Europe after 1990", Miscellanea Geographica, 25(1): 5-17.

Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Łukomska J., Kurniewicz, A. (2016) Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Swianiewicz, P., Lackowska, M. (2007) „From doing nothing to metropolitan government institutions? Governing metropolitan areas in Poland" [w:] J.P. Collin, M. Robertson (red.) Metropolitan Governance, Issues and Depictions of Experiments of Four Countries, Montreal: Les Presses de l'Universite Laval.

Swianiewicz, P., Szmigiel-Rawska, K. (2019) „Niezwykłe rozszerzenie granic miasta. Przypadek Zielonej Góry w kontekście zjawiska jazdy na gapę", Studia Regionalne i Lokalne, 4(78), 54-74.

Szmytkie, R. (2009) „Miasta-zlepieńce na Śląsku Dolnym i Opolskim", Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, 6, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.

Szmytkie, R. (2014) „Procesy inkorporacji i secesji miast w Polsce po 1945" [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.) Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian, Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, 177-200.

Szmytkie, R. (2019) „Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce w latach 1990-2017 i ich wpływ na wielkość zaludnienia", Konwersatorium Wiedzy o Mieście, 4(32), 19-34.

---

1 Lub cztery, gdy uwzględnimy opcję „nie robić nic" (Goldsmith 2005). ↩ Wróć do tekstu

2 Aneksacja – odnosi się do procesu włączenia, zwykle przez większą i/lub silniejszą jednostkę (np. gminę), całości lub części terytorium mniejszej jednostki; amalgamacja to natomiast połączenie dwóch lub więcej jednostek administracyjnych w nową całość, zazwyczaj na bardziej partnerskich zasadach. ↩ Wróć do tekstu

3 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.). ↩ Wróć do tekstu

4 Procedura zmian granic administracyjnych między jst uregulowana jest np. w ustawie o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465, dalej: usg). Odnoszą się do niej przepisy artykułów od 4 do 4f. Konsultacje społeczne, które powinny obejmować społeczności wszystkich zaangażowanych w proces samorządów nie mają charakteru wiążącego, ale ich przeprowadzenie jest niezbędnym wymogiem do wydania opinii o danej zmianie ze strony odpowiedniej rady gminy (miasta). Na wniosek mieszkańców mogą one zostać zastąpione poprzez referendum lokalne. Co istotne art. 4a ust. 3 usg wskazuje, że w przypadku niewyrażenia przez radę gminy opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg jej zasięgnięcia uznaje się za spełniony. Przepis ten od lat budzi wątpliwości w doktrynie. Przykładowo, jak wskazuje Mączyński (2013), można sobie bowiem wyobrazić taką sytuację, że z przyczyn niezależnych od mieszkańców - np. technicznych, konsultacje nie zostaną przeprowadzone, a w związku z tym organ stanowiący nie może podjąć skutecznej uchwały w sprawie wyrażenia swojego stanowiska co do opinii (bezwzględne wymaganie wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji). ↩ Wróć do tekstu

5 Łącznie z gminami-dzielnicami Warszawy, których w 1991 roku było siedem, a w roku 2000 – jedenaście. ↩ Wróć do tekstu

6 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podczas procesu przygotowywania tego rozporządzenia nie przeprowadzono konsultacji społecznych, co stało się podstawą do uznania jego niezgodności z konstytucją oraz ustawą o samorządzie gminnym (wyrok TK z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17, OTK-A 2017, nr 46). ↩ Wróć do tekstu

7 W obu przypadkach o ponowne rozpatrzenie kwestii powstania gmin zwróciły się organizacje społeczne mieszkańców spornych terenów: Komitet Społeczny Nasza Gmina Szczawa oraz Grupa Inicjatywna do powołania gminy Grabówka. Ci ostatni przedłożyli 2300 podpisów z terenu projektowanej jednostki popierających jej wydzielenie z gminy Supraśl. MSWiA, wydając w 2024 r. pozytywną rekomendację w tej sprawie, odniosło się do wyników referendum z 2015 r., w którym 70% mieszkańców z terenu projektowanej gminy opowiedziało się za jej utworzeniem. Warto jednak podkreślić, że uwzględniając wynik dla całej gminy Supraśl, odsetek ten wyniósł 45%, co oznacza, że 55% mieszkańców biorących udział w referendum było tej zmianie przeciwnych. Wynik z terenu całej gminy był zresztą argumentem uzasadniającym odstąpienie od utworzenia gminy Grabówka przez rząd PiS w 2015 r. W przypadku wydzielania gminy Szczawa referendum z 2015 r. było nieważne ze względu na zbyt niską frekwencję. W 2024 r. gmina Kamienica przeprowadziła w tej sprawie konsultacje społeczne – wynik na terenie sołectwa Szczawa (projektowanej gminy) wyniósł 79% „za" wydzieleniem, natomiast biorąc pod uwagę obszar całej gminy – 72% mieszkańców wypowiedziało się „przeciw". Jak widać, w zależności od intencji i przyjętego kierunku argumentacji głównych decydentów, wyniki tych samych konsultacji i referendów mogą być różnie podawane, a przez to – interpretowane, i mogą stanowić podstawę do całkiem odmiennych rozstrzygnięć. ↩ Wróć do tekstu

8 W ostatnich latach z tego powodu MSWiA negatywnie zaopiniowało np. wniosek Rady Miejskiej w Miliczu o nadanie statusu miasta miejscowości Sułów, jak czytamy w uzasadnieniu do rozporządzenia Rady Ministrów z 2024 r. „W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku, na terenie gminy Milicz funkcjonowałyby dwa miasta. Nie ma natomiast takiego przypadku w Polsce, aby na terenie jednej gminy znajdowały się dwa miasta (historycznie tworzeniu miast towarzyszyło ustanawianie samorządu miejskiego z odrębnymi władzami - w omawianym przypadku powstałaby sytuacja funkcjonowania dwóch miast posiadających wspólne władze)." ↩ Wróć do tekstu

9 Wprowadzona w 2003 r. zachęta finansowa do dobrowolnych połączeń gmin przyjęła postać dodatkowego pięcioprocentowego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanych nowej, powiększonej gminie przez okres pięciu lat. ↩ Wróć do tekstu

10 Dokładniejszy opis bardzo ciekawego przypadku rozszerzania granic Zielonej Góry znaleźć można m.in. u Osękowskiego (2016), Swianiewicza i Szmigiel-Rawskiej (2019), Szmytkie (2019). ↩ Wróć do tekstu

11 W myśl ogłoszonej w 2015 r. inicjatywy miasto chciało anektować trzy gminy podmiejskie: miasto Luboń oraz dwie gminy wiejskie: Suchy Las i Komorniki. Jak wynika z doniesień prasowych, prezydent Poznania sugerował, że jeśli gminy nie zgodzą się na połączenie, miasto ograniczy swoje inwestycje na ich terenie, co zostało przez nie odebrane jako forma szantażu, więcej: https://gloswielkopolski.pl/poznan-wchlonie-okoliczne-gminy-lubon-suchy-las-i-komorniki/ar/3754115. ↩ Wróć do tekstu

12 Określenie „spór o miedzę" ma swoje korzenie w tradycyjnym podziale gruntów rolnych. Miedza to pas ziemi oddzielający pola należące do różnych właścicieli. Współcześnie, w swoim dosłownym znaczeniu odnosi się do realnych konfliktów między właścicielami ziemi o granice ich działek. Natomiast w przenośni określenie to bywa wykorzystywane do opisu drobnych, ale zaciętych sporów między sąsiadami lub innymi stronami, często wynikających z ambicji, uporu lub długotrwałych animozji. ↩ Wróć do tekstu

13 Spośród złożonych wówczas przez Opole wniosków do miasta nie włączono jedynie sołectwa Zawada (z gminy Turawa). Powodem była utrata wpływów z opła wnoszonych przez właściciela znajdującego się tam centrum handlowego, co sprawiłoby, że gmina Turawa, w nowych granicach, nie byłaby w stanie realizować swoich zadań publicznych. Natomiast gmina Dobrzeń Wielki w wyniku przeprowadzonej zmiany granic straciła ona 30% swojego terytorium, prawie 35% ogółu mieszkańców, a dochody jej budżetu (po stracie zlokalizowanego na odłączonym terenie największego płatnika – Elektrowni Opole) zmniejszyły się z prawie 70 mln zł w 2016 r. do niecałych 45 mln zł w 2017 r. ↩ Wróć do tekstu

14 Por. np. wspólne stanowisko Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP w sprawie zmian granic między gminami: Kleszczów i Bełchatów https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2021/09/Stanowisko-ZGW-RP-i-ZMP-ws.-Belchatow_Kleszczow.pdf. Jak z kolei podkreśla Anna Kudra-Ostrowska, prawniczka zajmują się tematem zmian granic administracyjnych JST, (...) w świetle Konstytucji RP niedopuszczalne jest przeprowadzanie zmiany granic z powołaniem się na potrzebę redystrybucji dochodów, czy polepszeniem areału terenów inwestycyjnych jednej z jednostek samorządu terytorialnego, pełna wypowiedź dostępna: https://www.prawo.pl/samorzad/zmiany-granic-gmin-potrzeba-przejrzystych-przepisow,511839.html ↩ Wróć do tekstu

15 Prezydent Białegostoku Tadeusz Truskolaski od wielu lat publicznie deklaruje, że chociaż Białystok wciąż należy do miast wojewódzkich z największą gęstością zaludnienia, to nie jest on zainteresowany inicjowaniem działań służących poszerzeniu jego granic. Jak tłumaczy, wcześniejsze doświadczenia pokazały, że przynosi to większe koszty niż korzyści, a przyszłość miasta widzi w rozwoju współpracy z gminami w ramach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Więcej: Nie ma potrzeby powiększania granic Białegostoku – mówią ekonomiści i władze ↩ Wróć do tekstu

16 Wydarzenie to doczekało się swojego własnego wpisu w ramach internetowej „Encyklopedii Warmii i Mazur": Strajk głodowy w Ełku – Encyklopedia Warmii i Mazur ↩ Wróć do tekstu

17 Zainteresowani (w tym również RPO) zwracali przede wszystkim uwagę na poważną wadę prawną wniosku o zmianę granic Opola – został on

złożony przez Prezydenta Miasta Opola, a nie jedyny uprawniony do tego podmiot tj. Radę Miasta Opola. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konflikt-dotyczący-granic-opola-–-możliwe-rozwiązania Natomiast wymiar polityczny sporu wiązał się z zaangażowaniem wpływowego polityka ówcześnie rządzącej koalicji – Patryka Jakiego. ↩ Wróć do tekstu

18 Cytat z wypowiedzi Adama Bodnara, dostępnej: https://wiadomosci.wp.pl/opole/rpo-tk-orzekal-o-rozszerzeniu-granic-opola-w-nieuprawnionym-skladzie-6090775302055041a ↩ Wróć do tekstu

19 W 2009 roku w wyroku wydanym w pełnym składzie Trybunały Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47) stwierdził on, że TK „nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian". W pierwszych sprawach dotyczących omawianych zagadnień TK jeszcze uznawał swoją kognicję do badania takich rozporządzeń. Po tej dacie wszystkie (nielicznie) zgłaszane sprawy były umarzane. Wyjątek stanowiła sprawa oceny trybu cofnięcia rozporządzenia w sprawie utworzenia gmin Grabówka i Szczawa w 2015 r. (TK stwierdził w tym wymiarze wadliwość, ale wyrok nie został wykonany przez rząd). Podobnie NSA stwierdził brak właściwości do orzekania w kwestii rozporządzeń w sprawie zmiany granic co dodatkowo utrudniło możliwość weryfikacji ich zgodności z prawem (wyrok NSA z dnia 27 września 2023 r., III OSK 1888/23, CBOSA). ↩ Wróć do tekstu

20 Zmiany granic gmin zachodzą najczęściej na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, ale zdarzają się też rozporządzenia odnoszące się do konkretnych, pojedynczych sytuacji. ↩ Wróć do tekstu

21 Omawiany przypadek dotyczy planowanego poszerzenia granic gminy Moszczenica o 709 ha z tereny gminy Biecz. Przy pozytywnym wyniku konsultacji społecznych rada gminy Biecz wydała negatywną opinię o proponowanej zmianie. Mimo to wniosek początkowo był rekomendowany do pozytywnego rozpatrzenia przez Radę Ministrów – zgodnie z wolą mieszkańców. Zmiana rekomendacji na negatywną nastąpiła dopiero po posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, na którym przedstawiono opinię RIO dotyczącą trudnej sytuacji finansowej gminy Biecz – zdaniem RIO odłączenie od niej wnioskowanego przez gminę Moszczenica sołectwa przyczyniłoby się do pogłębienia tej trudnej sytuacji. ↩ Wróć do tekstu

22 Sprawa dotyczy (wzajemnych) zmian granic między gminami: Środa Śląska i Miękinia. W 2019 r. obie złożyły wnioski w tej sprawie – przy czym każda z gmin postulowała o włączenie części terenu należącego do drugiej. W przypadku wniosku Środy Śląskiej, rada gminy Miękinia, wydając opinię, powołała się na wynik konsultacji społecznych, które przeprowadziła w sprawie swojego wniosku w zakresie przejęcia obszaru Środy Śląskiej, który nie obejmował terenów wnioskowanych do przyłączenia przez gminę Środa Śląska. Na tej podstawie Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność uchwały rady gminy Miękinia. ↩ Wróć do tekstu

23 Zob. wyr. TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003, Nr 8, poz. 85 ↩ Wróć do tekstu

24 Pierwszy przypadek dotyczy wniosku Krosna o powiększenie granic miasta kosztem gminy Miasto Piastowe z 2020 r. – mimo negatywnego wyniku konsultacji społecznych opinia rady gminy Miasto Piastowe była pozytywna. Dwa kolejne obejmują proces poszerzenia granic Szczyrku o część gminy Wilkowice z 2020 r. oraz gminy wiejskiej Chełm o tereny gminy Sawin z 2021 r. (rady gmin Wilkowice i Sawin wydały negatywną opinie dotyczącą połączenia mimo pozytywnej opinii mieszkańców wyrażonej w konsultacjach). ↩ Wróć do tekstu

25 Jak przytacza Jedynak et al. (2017) w badaniach sondażowych przeprowadzonych w 2017 r. wśród mieszkańców części sołectw włączonych wcześniej do Rzeszowa aż 90% respondentów było zadowolonych z samego faktu przyłączenia, zaś 93% ankietowanych pozytywnie oceniało zmiany w ich miejscu zamieszkania, które zaszły po przeprowadzonej aneksji. ↩ Wróć do tekstu

26 W 2018 r. pod urzędem wojewódzkim protestowali w tej sprawie mieszkańcy dwóch sołectw gminy Głogów Małopolski. Co ciekawe, dokładnie 5 lat wcześniej, w 2013 r., gdy nastroje mieszkańców gminy były mniej przychylne ewentualnemu połączeniu z miastem, ówczesny burmistrz gminy Głogów Małopolski, sugerował prezydentowi Rzeszowa zachowanie pewnej wstrzemięźliwości i rozwijanie współpracy między miastem i gminami „a może za 5 lat mieszkańcy sami zdecydują się na przejście do Rzeszowa". Cytat dostępny: https://nowiny24.pl/poszerzenie-rzeszowa-mieszkancy-sasiednich-gmin-nie-chca-do-miasta/ar/c3-6183513. W ostatnich latach coraz częściej ze strony mieszkańców sąsiednich gmin pojawiają się również głosy o potrzebie włączenia do Rzeszowa całych obszarów ich jednostek – mówią o tym np. przedstawiciele społeczności z gminy Krasne i gminy Tyczyn. Warto jednak zauważyć, że ten wyrażany publicznie pozytywny stosunek do przyłączenia przynajmniej części mieszkańców sąsiednich gmin nie przekładał się na wynik realizowanych w nich konsultacji społecznych (których wynik był zawsze negatywny w stosunku do proponowanej zmiany). ↩ Wróć do tekstu

27 Ostatnie wnioski w sprawie poszerzenia granic Rzeszowa złożono w 2021 r., jeszcze za prezydentury Tadeusza Ferenca (fragmenty gmin: Krasne i Boguchwała), przy czym rozpatrywane były one już za czasów pełnienia tej funkcji przez Konrada Fijołka, którego administracja zachowywała w tym procesie znaczną wstrzemięźliwość: „Miasto Rzeszów nie wykonywało w tej sprawie żadnych ruchów, nie lobbujemy za, nie występujemy przeciw. Takie jest nasze stanowisko" (cytat przedstawiciela biura prezydenta Rzeszowa, dostępny: https://czytajrzeszow.pl/?idd=10&id=18652&poz=mr1&show=-1&pagebl1=1). Ostatecznie, mimo początkowo pozytywnej rekomendacji MSWiA w zakresie przyłączenia do Rzeszowa terenu gminy Boguchwała, żadna z dwóch proponowanych wówczas zmian nie weszła w życie. Prezydent Fijołek, tłumacząc nową politykę Miasta, podkreślał, że obecnie zamiast na aneksacji, woli skupić się na wzmacnianiu współpracy między samorządami: „aglomeracji nie wyznaczają granice miasta, tylko powiązania funkcjonalne, kooperacyjne, społeczne. Granice są elementem, który trzeba przezwyciężyć pomysłami na współpracę, wspólne projekty z gminami" (fragment wywiadu z prez. Fijołkiem, dostępny: https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/granice-miasta-nie-sa-najwazniejsze-prezydent-rzeszowa-ma-inne-zmartwienia,347429.html). ↩ Wróć do tekstu

28 Jak wynika z doniesień prasowych głosowaniu nad tą sprawą towarzyszyły bardzo silne emocje. Część koszalińskich radnych opowiadała się za utrzymaniem wypłat, inni (który ostatecznie stanowili większość) przeciwstawiali się nim, powołując się na trudną sytuację miejskiego budżetu. Warto przytoczyć jedną z wypowiedzi przedstawiciela drugiej grupy: W polityce umowy się zawiera i wypowiada, jeśli okazują się niekorzystne. A ta jest niekorzystna. Nie wyobrażam sobie, że rezygnujemy z czegoś w Koszalinie, bo musimy zapłacić gminie Manowo czy Biesiekierz. Każda złotówka dla Koszalina, więcej: https://gk24.pl/koszalin-nie-bedzie-juz-wiecej-placil-gminom-manowo-i-biesiekierz-za-przejete-solectwa/ar/c1-18897619. ↩ Wróć do tekstu

29 W konsultacjach społecznych przeprowadzonych na terenie gminy Redzikowo przy frekwencji 81% prawie 99% głosujących było przeciwnych włączeniu części obszaru ich gminy do Słupska. W tej sprawie organizowane były również Rodzinne Marsze w obronie gminy oraz blokady dróg. https://www.zawszepomorze.pl/artykul/2792,konflikt-o-granice-slupska-trwa-w-najlepsze-miasto-chce-byc-wieksze-kosztem-gminy ↩ Wróć do tekstu

30 Jak tłumaczono w skierowanym do MSWiA wniosku: Przeprowadzona w 2022 r. zmiana granic nie rozwiązała problemów demograficznych miasta Słupska, które były głównym argumentem poprzedniego wniosku, bowiem do granic miasta dołączono wyłącznie tereny niezamieszkane (956 ha). ↩ Wróć do tekstu

31 Przy czym jako pomysłodawcę i wnioskującego o zmianę wskazuje się – kojarzonego z ówcześnie rządzącą w Polsce koalicją – prezydenta Chełma, co dodaje konfliktowi wyraźny wymiar polityczny. Niejasna pozycja prezydenta Chełma w omawianym procesie (który na bazie istniejących przepisów prawnych nie mógł być wnioskodawcą w procedurze zmiany granic) była kwestionowana przez wójta gminy Chełm, co – zgodnie z doniesieniami prasowymi – zakończyło się wystosowaniem przez niego zawiadomienia do prokuratury na działania prezydenta sąsiedniego miasta. ↩ Wróć do tekstu

32 Opublikowanie rozporządzenia Rady Ministrów nie przerwało kalendarza referendalnego. Przeprowadzono je 16 stycznia 2022 r. Udział wzięło w nim prawie 56% uprawnionych, z których niemal 99% opowiedziało się za podjęciem przez Radę Gminy Kleszczów uchwały wyrażającej negatywną opinię w sprawie zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminą Bełchatów i gminą Kleszczów. Rada Gminy Kleszczów podjęła ją 27 stycznia 2022 r. – niemal miesiąc po wejściu w życie nowego rozgraniczenia terytorialnego między samorządami. ↩ Wróć do tekstu