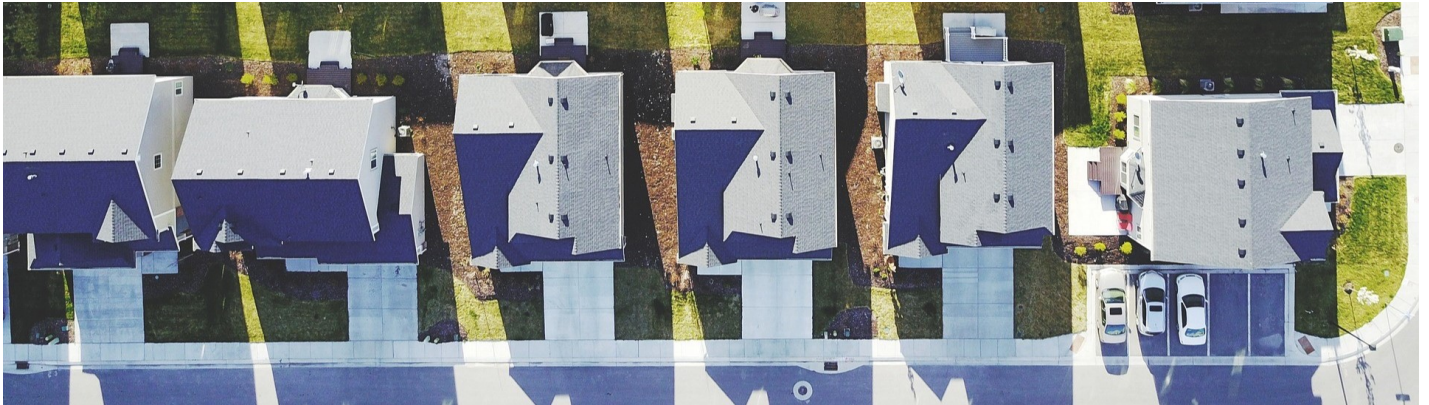


Streszczenie tekstu - Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu?



Zarządzanie zlokalizowanymi obszarami miejskimi jako wyzwanie administracyjne

Ekspansja miast oraz dynamiczne procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w przestrzeni prowadzą do powstawania rozbieżności między rzeczywistymi a formalnymi granicami ośrodków miejskich. Niezgodności te generują problemy zarządcze, utrudniają świadczenie usług publicznych oraz są źródłem licznych 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. Przypadki konfliktów związanych ze zmianami granic najczęstsze są w przypadku dążeń miast centralnych aglomeracji do rozszerzenia granic kosztem gmin podmiejskich.

Aneksacje – rozwiązanie generujące konflikty?

Literatura i praktyka samorządowa wskazują na kilka możliwych strategii koordynacji rozrastających się obszarów miejskich: „twarde” instytucjonalne struktury metropolitalne, dobrowolną współpracę między samorządami oraz kontrowersyjne zmiany granic – aneksacje (aneksje). Te ostatnie, choć popularne w XX wieku, dziś często generują napięcia i budzą sprzeciw społeczności lokalnych, co wiąże się z procesami decentralizacji i rozwojem samorządności.

Zmiany liczby gmin w Polsce – między procesami konsolidacji i secesji

Po reformie administracyjnej z 1973 r. liczba gmin w Polsce stopniowo się zmniejszała, głównie poprzez przyłączanie nowych terenów do miast. Trend ten zmienił się w latach 90., kiedy w wyniku wzbudzonych dążeń do odzyskiwania lokalnej samodzielności, wiele z wcześniejszych narzuconych sztucznie połączeń gmin zostało cofniętych. Po 1998 r. proces ten praktycznie zamarł. Obecna polityka państwa faworyzuje łączenie jednostek zamiast ich podziału, co sprawia, że nowe gminy powstają rzadko. Przykłady gmin Jaślicka, Szczawa i Grabówka pokazują, że nawet udane secesje są procesami długimi i politycznie skomplikowanymi.

Konsolidacje gmin – rzadkie choć wspierane

Mimo oferowanych przez państwo od 2003 r. zachęt finansowych, procesy dobrowolnego łączenia gmin są rzadkie. Wyjątki to przyłączenie Wesolej do Warszawy w 2002 r. oraz połączenie Zielonej Góry z sąsiednią gminą wiejską w 2015 r., które zostały skutecznie przeprowadzone dzięki szerokim negocjacjom i uzgodnieniom społecznym. Przymusowe likwidacje i podział terytorium, jak

w przypadku bankrutującej gminy Ostrowice w 2019 r., to również sytuacje wyjątkowe, ale pokazujące ryzyka systemu.

Powiększanie granic miast poprzez aneksacje – czy sta praktyka, różne skale i przebieg

Od 2000 r. odnotowaliśmy 85 przypadków powiększeń obszaru miasta o tereny sąsiedniej gminy, choć w większości dotyczyły one bardzo drobnego przesunięcia granicy. Ale w 38 przypadkach (obejmujących 23 miasta, w tym 13 miast na prawach powiatu) objęły one obszar większy niż 1 kilometr kwadratowy. Największe zmiany miały miejsce w Zielonej Górze, Rzeszowie i Opolu, gdzie obszar miast powiększał się o kilkadziesiąt kilometrów kwadratowych. W Zielonej Górze – w wyniku dobrowolnego, „oddolnego” połączenia miasta z gminą, w Rzeszowie – w wyniku kroczących, stopniowych i konsekwentnie prowadzonych aneksji terenów okolicznych gmin z lat 2006-2021, w Opolu – na mocy jednorazowego powiększenia terytorium – przy sprzyjającej sytuacji politycznej, ale też silnych protestach władz i mieszkańców „tracących” gmin.

Argumenty za aneksją – na co powołują się miasta, czego obawiają się gminy?

W dążeniach do aneksji terenów okolicznych gmin władze miast najczęściej powołują się na potrzebę dalszego rozwoju przestrzennego, lepszej koordynacji planistycznej oraz spójnego zarządzania infrastrukturą i usługami publicznymi. Podkreślają również potrzebę „sprawiedliwego” podziału dochodów podatkowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy mieszkańcy terenów przyległych korzystają z miejskich zasobów, nie uczestnicząc w kosztach ich utrzymania. Zdarza się, że motywem jest pozyskanie terenów, z których zagospodarowaniem wiążą się nadproporcjonalnie wysokie dochody do lokalnych budżetów. Z kolei gminy, broniąc swojego terytorium, wskazują na groźbę utraty środków finansowych i negatywny wpływ takich działań na rozwój lokalnej społeczności. Obawy budzi też marginalizacja interesów mieszkańców z odłączanych terenów w ramach nowej, większej jednostki oraz ryzyko utraty dostępu do funduszy wspierających rozwój obszarów wiejskich. „Konflikt przestrzenny” często rodzi się z asymetrii: te same działania, które dla miasta oznaczają rozwój, dla gmin mogą oznaczać bolesne straty. Warto zauważyć, że stworzenie odpowiednich instytucjonalnych form współpracy w aglomeracjach mogłoby zmniejszyć natężenie konfliktów wokół granic administracyjnych, bo potrzeby rozszerzania granic miasta stałyby się znacznie mniej palące.

Praktyka administracyjna w zakresie zmian granic gmin

Każdego roku MSWiA rozpatruje kilkanaście do ponad 20 wniosków o zmiany granic, z których część jest odrzucana. Analiza z lat 2019-2024 pokazuje, że dokładnie połowa z 32 zaakceptowanych w tym okresie zmian granic została przeprowadzona wbrew wynikom konsultacji społecznych. W dalszych 31 przypadkach wnioski zostały rozpatrzone negatywnie. W czterech (ostatecznie odrzuconych) przypadkach gmina objęta wnioskiem o aneksję części jej terenu w przewidzianym ustawowo terminie 3 miesięcy nie przeprowadziła konsultacji z mieszkańcami lub sposób ich przeprowadzenia został zakwestionowany przez wojewodę. W jednym przypadku (powiększenia gminy Bełchatów kosztem terenu gminy Kleszczów) zmiana granic gminy została zatwierdzona, mimo że ta nie zakończyła procesu konsultowania takiego wniosku. Omawiany przypadek gminy Bełchatów jest też jednym z dwóch, w którym w ostatnich latach zastosowano „urzędowy” tryb zmian granic (stroną wnioskującą jest rząd reprezentowany przez wojewodę). Drugim był Chełm. W procesie powiększania miast najczęściej wykorzystuje się tryb „oddolny”, w którym zmiana odbywa się na wniosek zainteresowanej rady gminy. Zdarza się, że takie wnioski miasta ponawiają co roku – „do skutku” (co w niektórych przypadkach oznacza – „do zmiany władzy”).

Porozumienia samorządów – krucha iluzja kompromisu?

Znane są przykłady, w których miasta zawierają porozumienia z gminami w sprawie rekompensat za utracone tereny. Jednak, jak się zdaje, nie zawsze są one autentycznym kompromisem – czasem to taktyczne działanie mające zamortyzować polityczny koszt aneksji. Przede wszystkim jednak, w obecnym systemie prawnym udzielenie takich rekompensat zależy od dobrej woli wnioskujących samorządów. Jak pokazuje przykład Koszalina, nawet jeśli taka wola się pojawi, nie jest gwarantowana – może zniknąć po zmianie władz samorządowych, co czyni tego typu uzgodnienia konstrukcją kruchą i politycznie niepewną. Równocześnie przykład Zielonej Góry pokazuje, że takie porozumienia mogą istotnie zmniejszać napięcia społeczne.

„Spory o miedź?”, czyli gdy nie udaje się porozumie?

Choć nie każda zmiana granic wywołuje konflikt, 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 na rozmiar proponowanych przekształceń, czy też emocjonalny ładunek sporu, wykracza poza swój „lokalny” wymiar, stając się przedmiotem debaty na szczeblu ogólnopolskim. W ostatnich latach najbardziej medialnymi konfliktami były przypadki poszerzeń Opoli, Słupska i Chełma, gdzie protesty lokalnych społeczności z sąsiednich gmin obejmowały marsze, blokady dróg, a niekiedy nawet strajki głodowe. Głośnym echem odbił się również proces powiększenia gminy Bełchatów kosztem gminy Kleszczów. Wciąż żywy jest konflikt między Mielnem a gminą Sianów o teren położonej nad Bałtykiem miejscowości Łazy. W poprzednich latach silne emocje towarzyszyły m.in. zmianom granic Rzeszowa czy próbom zmiany granic Elku. W sumie zagadnienie trybu i/lub celowości zmian granic administracyjnych gmin było przedmiotem wniosków kierowanych do TK przynajmniej dwanaście razy. Można się domyślać, że wniosków tych byłoby jeszcze więcej, gdyby nie decyzje sądów stwierdzających brak swoich kompetencji do wyrokowania w sprawach zmian podziału terytorialnego.

Wnioski – system potrzebuje reformy

Procedura i bazująca na niej praktyka zmian granic administracyjnych jest w wielu sferach zbyt ogólna i nieprecyzyjna, co czyni ją

podatną na konflikty. Problemy jakości i fasadowości części konsultacji społecznych prowadzonych w tych sprawach (a niekiedy nawet ich braku, co wydaje się naruszać przepisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego); kwestie braku demokratycznej legitymacji i reprezentacji politycznej interesów „nowych” i „pozostałych” mieszkańców gmin w zmienionych granicach; brak jasnego określenia sposobu rozliczeń finansowych między gminami (zwłaszcza w sytuacjach, gdy samorząd zaciągnął – i wciąż spłaca – zobowiązania na sfinansowanie inwestycji, które po przesunięciu granic stały się majątkiem innego samorządu); przypadki prób forsowania wniosków o zmianę granic co roku i „do skutku”, co nadaje zarządzaniu lokalnemu aspekt „niepewności” i utrudnia strategiczne planowanie – to tylko przykłady obszarów, które wymagają refleksji i podążających za nią zmian regulacyjnych. Nowe ramy prawne procesu zmian granic administracyjnych powinny być bardziej przejrzyste, przewidywalne i uwzględniające głos mieszkańców. Tylko wtedy możliwe będzie godzenie interesów rozrastających się miast i sąsiednich gmin, bez eskalacji lokalnych sporów, które podkopują ideę samorządności. Alternatywą aneksji mogą być silniejsze struktury współpracy w ramach aglomeracji, które umożliwią skoordynowane zarządzanie przestrzenią bez konieczności zmian administracyjnych. Stąd równie istotne jest opracowanie nowych modeli współpracy między miastami a ich otoczeniem.