

**Stanowisko Związku Miast Polskich
w sprawie konieczności dokonywania zmian granic miast i gmin zgodnie z zasadą
zrównoważonego rozwoju**

Obowiązujący podział administracyjny Polski, w znacznej mierze ukształtowany w okresie PRL oraz po roku 1990, w wielu przypadkach powstał w sposób przypadkowy i niespójny, nie odpowiadając aktualnym uwarunkowaniom funkcjonalnym ani zasadom zrównoważonego rozwoju. Współczesne procesy przestrzenne – w szczególności intensywna suburbanizacja – powodują, że wiele miast realnie wykracza poza swoje historyczne granice, co skutkuje pogłębiającym się rozdziałem pomiędzy rzeczywistym obszarem funkcjonalnym a granicami administracyjnymi. W kontekście trwających prac planistycznych i wyzwań związanych z suburbanizacją, pilne staje się dostosowanie struktur administracyjnych do rzeczywistości przestrzennej i społecznej.

Skutkiem tego jest m.in. spadek liczby mieszkańców w granicach administracyjnych miast, osłabienie ich potencjału rozwojowego oraz utrudniona realizacja zadań publicznych. Przedmieścia, choć formalnie należące do gmin wiejskich, są często w większym stopniu powiązane funkcjonalnie z miastem niż z terenami nieurbanizowanymi. W związku z tym zachodzi konieczność dostosowywania granic administracyjnych do rzeczywistych skutków procesów urbanizacyjnych.

Jako przedstawiciele miejskich jednostek samorządu terytorialnego wyrażamy głębokie zaniepokojenie z powodu utrzymującej się nieadekwatności granic administracyjnych, która blokuje rozwój funkcjonalny miast. Nasze działania w kierunku dostosowania granic spotykają się niestety z nieuzasadnionym oporem niektórych gmin wiejskich, które stosują język nacechowany emocjonalnie, określając planowane zmiany mianem „zaborów” czy „wrogiego przejęcia”. Takie podejście, prowadzące do dezinformacji i antagonizowania lokalnych społeczności, utrudnia przeprowadzenie rzeczowych konsultacji społecznych oraz prowadzenie dialogu opartego na wspólnym interesie mieszkańców i zrównoważonym rozwoju całych regionów.

W obecnej sytuacji niezbędne jest również systemowe podejście do problemu nieadekwatności podstawowego podziału administracyjnego państwa. Rada Ministrów powinna niezwłocznie zainicjować kompleksową, rzetelną ocenę obecnego podziału terytorialnego, z udziałem środowisk eksperckich oraz przedstawicieli samorządu. Wyniki tej analizy powinny posłużyć jako podstawa do sformułowania i wdrożenia niezbędnych zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych, w tym – co szczególnie istotne – do podjęcia z własnej inicjatywy działań naprawczych w zakresie struktury gmin, zwłaszcza tzw. gmin obwarunkowych.

Od wielu lat liczne środowiska samorządowe, urbanistyczne i eksperckie postulują zniesienie sztucznych i anachronicznych podziałów pomiędzy miastami a otaczającymi je gminami wiejskimi, których granice przecinają spójne obszary zurbanizowane. Obecny stan prowadzi do rozproszenia kompetencji, dublowania zadań i chaosu planistycznego, a przede wszystkim – do nieskutecznego zarządzania rozwojem. Dlatego apelujemy o niezwłoczne podjęcie działań w kierunku integracji miast z ich naturalnym zapleczem funkcjonalnym, co pozwoli na bardziej efektywne zarządzanie przestrzenią i lepsze wykorzystanie zasobów publicznych.

Związek Miast Polskich pragnie podkreślić, że zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego są naturalną konsekwencją rozwoju terytorialnego państwa i powinny być postrzegane nie jako przejaw konfliktu, lecz jako wyraz odpowiedzialności administracyjnej, planistycznej i finansowej wobec mieszkańców obszarów objętych zmianą.

Chcemy też zaznaczyć, że proces sporządzania planów ogólnych, choć istotny i skomplikowany, nie może stanowić przeszkody w rozpatrywaniu już złożonych i merytorycznie uzasadnionych wniosków o zmiany granic gmin. Plany ogólne powinny odzwierciedlać aktualny stan funkcjonalny oraz kierunki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – a nie konserwować istniejące, często sztuczne granice. Dlatego niezbędne jest równoległe procedowanie wniosków, szczególnie tam, gdzie istnieją wyraźne powiązania funkcjonalno-przestrzenne oraz potrzeby rozwojowe miast. Odwlekanie tych decyzji w oczekiwaniu na uchwalenie planów ogólnych tylko pogłębi chaos przestrzenny i utrudni skuteczne planowanie.

W świetle powyższego, będąc gotowi na rozmowy w sprawie wypracowania zmian legislacyjnych w zakresie zmian granic administracyjnych w przyszłości, postulujemy wprowadzenie następujących zasad i rozwiązań:

1. Zasada funkcjonalności i zrównoważonego rozwoju

Decyzje dotyczące zmian granic powinny wynikać z rzeczywistych powiązań funkcjonalnych i przestrzennych oraz uwzględniać kryteria efektywności zarządzania, jednorodności przestrzennej, więzi społeczno-gospodarczych i zdolności do realizacji zadań publicznych.

2. Priorytet opinii mieszkańców obszaru objętego zmianą

Opinia społeczności lokalnej zamieszkującej obszar, którego dotyczą proponowane zmiany, powinna mieć decydujące znaczenie w procesie konsultacji. Sprzeciwiamy się przy tym rozwiązaniom, w których głos mają mieszkańcy niezwiązani bezpośrednio z projektowaną zmianą terytorialną, mieszkańcy odległych części gminy, niepowiązani funkcjonalnie z obszarem objętym zmianą.

3. Jasne zasady przejmowania odpowiedzialności

Gmina, do której zostaje włączony dany obszar, powinna przejąć wszystkie związane z nim zobowiązania administracyjne i finansowe, jednakże bez obowiązku rekompensowania poniesionych w przeszłości nakładów inwestycyjnych. Zakres tej odpowiedzialności powinien być szczegółowo uregulowany w akcie prawnym dokonującym zmiany.

4. Instytucjonalizacja dialogu i mediacji

W celu promowania kompromisowych rozwiązań i zapobiegania eskalacji konfliktów, postulujemy wprowadzenie obligatoryjnych procedur mediacyjnych w przypadku sporów terytorialnych, z udziałem niezależnych ekspertów.

5. Zasady kontynuacji postępowań administracyjnych

Konieczne jest uregulowanie kwestii ciągłości spraw administracyjnych na terenach objętych zmianą granic, aby zapewnić stabilność prawną i organizacyjną.

6. Odrzucenie nieuzasadnionych propozycji ograniczających zmiany

Sprzeciwiamy się propozycji wprowadzenia kontroli merytorycznej przez sądy administracyjne, których kompetencje powinny ograniczać się jedynie do oceny legalności procedur.

7. Konieczność stworzenia realnych mechanizmów współpracy międzygminnej

Postulujemy wprowadzenie prawnych i organizacyjnych rozwiązań wspierających koordynację rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych, np. poprzez obligatoryjne współfinansowanie przez gminy wiejskie przedsięwzięć mających zasięg działalności wykraczający poza granice miast, co mogłoby zmniejszyć presję na zmiany granic.

8. Zmiany legislacyjne z uwzględnieniem stanowiska partnerów samorządowych

Zmiany w przepisach prawa dotyczących kształtowania granic jednostek samorządu terytorialnego powinny być dokonywane w sposób transparentny i z poszanowaniem zasad partnerstwa. Kluczowe jest, aby stanowiska głównych organizacji reprezentujących interesy jednostek samorządu – takich jak Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP – były na równi brane pod uwagę przy projektowaniu nowych regulacji. Niedopuszczalne jest jednostronne forsowanie rozwiązań legislacyjnych przez którąkolwiek ze stron, z pominięciem rzetelnego dialogu i kompromisu.

Podsumowując: w naszej ocenie obecny stan prawny – mimo niedoskonałości – pozwala na podejmowanie decyzji o zmianach granic gmin w oparciu o obowiązujące przepisy oraz uzasadnione przesłanki funkcjonalne. Zmiany granic nie powinny być postrzegane jako działanie nadzwyczajne czy kontrowersyjne, lecz jako narzędzie służące porządkowaniu przestrzeni i dostosowywaniu podziału administracyjnego do rzeczywistych uwarunkowań – przy równoczesnym przestrzeganiu obowiązujących przepisów i usprawnianiu istniejących mechanizmów współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. W tym kontekście uważamy, że obowiązujące przepisy stwarzają wystarczające podstawy do rozpatrywania wniosków o zmiany granic już dziś – i nie powinny być wstrzymywane pod pretekstem trwających prac planistycznych czy konieczności reformy systemowej, która powinna toczyć się równolegle.

Związek Miast Polskich deklaruje gotowość do współpracy w duchu wzajemnego szacunku i partnerstwa, wierząc, że tylko wspólne działania wszystkich szczebli samorządu terytorialnego umożliwią wypracowanie trwałych, sprawiedliwych i funkcjonalnych rozwiązań w zakresie polityki przestrzennej i rozwoju terytorialnego.

Zachęcamy do merytorycznego dialogu opartego na faktach, analizach i odpowiedzialności za przyszłość lokalnych wspólnot.

Kraków, 17 czerwca 2025 r.