

Dagmara KOCIUBA*

ZMIANY GRANIC ADMINISTRACYJNYCH MIAST W POLSCE – EFEKTY PRZESTRZENNE I SPOŁECZNO-EKONOMICZNE

CHANGES IN THE ADMINISTRATIVE BOUNDARIES OF CITIES IN POLAND – SPATIAL AND SOCIO-ECONOMIC EFFECTS

DOI: 10.25167/sm.1253

ABSTRAKT: W latach 2009–2018 wydano 183 decyzji dotyczących zmian granic jednostek samorządu terytorialnego (JST), które objęły łącznie 1340 km² powierzchni Polski. W ich wyniku gminy lub ich części zmieniły swój status administracyjny i przynależność terytorialną. Proces ten wiązał się także z wieloma reperkusjami natury społecznej i gospodarczej. Artykuł ma na celu ukazanie procesu zmian granic administracyjnych JST oraz jego skutków na przykładzie wybranych miast poziomu regionalnego. W pierwszej części pracy przedstawiono wymogi formalne, prawne i proceduralne zmian granic. W drugiej przeanalizowano zmiany granic JST w latach 2010–2019. W trzeciej części omówiono genezę oraz skutki przestrzenne i społeczno-ekonomiczne zmian granic na przykładzie miast prowadzących odmienne strategie ekspansji terytorialnej. Do szczegółowych analiz wybrano Rzeszów, Opole oraz Zieloną Górę. Na koniec przedstawiono rekomendacje dotyczące zmiany granic w kontekście minimalizacji negatywnych skutków tego procesu.

SŁOWA KLUCZOWE: zmiany granic administracyjnych, procedura zmian granic administracyjnych, skutki zmian granic miast, Rzeszów, Opole, Zielona Góra, Polska

ABSTRACT: In the years 2009–2018, 183 decisions were issued concerning changes in the boundaries of local government units (LGUs), which covered a total of 1340 km² of the area of Poland. As a result, communes or their parts changed their administrative status and territorial affiliation. This process was also associated with many social and economic repercussions. The aim of the paper is to present the process of changes in the administrative boundaries in LGUs and its effects, using the example of selected cities of the regional level. The first part of the paper presents the formal, legal and procedural requirements of the boundary changes. The second part analyses the changes of LGUs boundaries in the years 2010–2019. In the third part, the genesis and spatial and socio-economic effects of changing boundaries were discussed, exemplified by cities with different territorial expansion strategies. Rzeszów, Opole and Zielona Góra were selected for detailed analyses. Finally, recommendations concerning changes in boundaries in the context of minimizing the negative effects of this process were formulated.

KEY WORDS: administrative boundary changes, administrative boundary change procedure, effects of administrative boundary changes, Rzeszów, Opole, Zielona Góra, Poland

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Al. Kraśnicka 2CD, 20-718 Lublin, e-mail: dagmara.kociuba@umcs.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9217-323X>.

Wprowadzenie

Zmiana granic jednostek administracyjnych to proces złożony i rozciągnięty w czasie. Niesie za sobą konieczność dostosowania się do wymogów prawa i przestrzegania ustawowych procedur. Jej namacalnym efektem jest zmiana przynależności i statusu administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) lub jej części, ale proces ten wiąże się również z wieloma reperkusjami natury społecznej i gospodarczej.

Złożoność problematyki sprawia, że zmiany granic można rozpatrywać w różnych kontekstach. Z jednej strony można je traktować jako remedium na różnego rodzaju ograniczenia uniemożliwiające rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny jednostek osadniczych, które określa się mianem progów (Malisz i Żurkowski 1971; Regulski 1982) lub barier rozwojowych (Maik, Parysek i Wojtasiewicz 1978; Parysek 1997; Gilowska 1998; Sekuła 2005). W tym kontekście zmianę granic administracyjnych JST utożsamia się z powiększeniem powierzchni danego miasta (rzadziej gminy wiejskiej) w celu pozyskania nowych terenów inwestycyjnych, których brak wskazuje się jako najważniejszą barierę przestrzenną ograniczającą rozwój jednostki (Rajchel 2018a). Proces ten niesie też za sobą zmiany w strukturze społecznej i może pomóc w kształtowaniu prawidłowej struktury demograficznej miasta (Rajchel 2018b). Istotnym jest również fakt, że pokonując jedną z zaistniałych barier, powoduje się powstawanie kolejnych (dotyczących m.in. wyposażenia przyłączonych terenów w infrastrukturę techniczną i społeczną czy doprowadzenia linii komunikacji miejskiej), których przewyższenie wymaga czasu oraz poniesienia przez miasto znaczących nakładów finansowych (Rajchel 2018a).

Zmiany granic JST wskazywane są również jako działanie mające zapobiegać rozlewaniu się miast (*urban sprawl*), a tym samym przewyższeniu problemów związanych np. z jego zarządzaniem, kształtowaniem właściwej polityki ekologicznej i transportowej, a także planowaniem przestrzennym. W tym aspekcie podkreśla się wagę prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, która będzie z jednej strony wskazywać parametry graniczne, zabezpieczające przestrzeń przed postępującym rozwojem niekontrolowanych linearnych form rozbudowy. Z drugiej zaś zwraca się uwagę na to, aby nie popaść w pułapkę prowadzenia polityki przestrzennej reagującej tylko na doraźne potrzeby inwestorów, co może skutkować zbyt dużą terenochłonnością, energochłonnością oraz wzrostem kosztów społecznych i infrastrukturalnych, ale też niewłaściwym gospodarowaniem zasobami środowiska (Bazan-Krzywoszańska, Mrówczyńska i Skiba 2015).

Poza tym należy wziąć pod uwagę kilka kolejnych kwestii. Zmiany granic JST: 1) wymagają spełnienia określonych uwarunkowań formalno-prawnych; 2) powodują zmianę statusu administracyjnego jednostki; 3) wywołują różnorakie konsekwencje w sferze przestrzennej i społeczno-gospodarczej; 4) warunkowane są różnymi motywami władz JST, z czym ściśle wiąże się kwestia nastrojów społecznych i nastawienia mieszkańców do zmian. Powyższe zagadnienia są słabo rozpoznane w literaturze.

Dlatego celem artykułu jest ukazanie procesu zmian granic administracyjnych oraz jego skutków na przykładzie wybranych miast poziomu regionalnego. Badania

prowadzono w trzech wymiarach: 1) teoretycznym – przedstawiając uwarunkowania formalno-prawne i proceduralne procesu zmian granic; 2) poznawczym – poddając analizie zmiany granic JST w Polsce w latach 2010–2019; 3) aplikacyjnym – prezentując genezę, przebieg procesu zmian granic oraz jego skutki w sferze przestrzennej, społecznej i ekonomicznej na przykładzie miast prowadzących odmienne strategie ekspansji terytorialnej, tj. Rzeszowa, Opola i Zielonej Góry. Bazując na rozpoznanych studiach przypadku, wypracowano rekomendacje dotyczące minimalizacji negatywnych skutków procesu zmian granic.

Realizacja celu wiązała się z analizą różnorodnych materiałów źródłowych. Były to przede wszystkim rozporządzenia Rady Ministrów (dalej: RM) w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania statusu miasta oraz zmian siedzib władz gminy z lat 2009–2018, zapisy uchwał rad gmin związane z procedurą zmian granic oraz towarzysząca im dokumentacja, w tym ekspertyzy, opinie, dokumenty strategiczno-planistyczne. Ponadto korzystano z artykułów prasowych oraz stron internetowych miast i gmin.

Uwarunkowania formalno-prawne zmiany granic JST

Do dokonywania zmian w podziale terytorialnym zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.) upoważniona jest RM. W drodze rozporządzenia może ona m.in. tworzyć, łączyć, dzielić i znosić gminy, ustalać ich granice i nadawać status miasta.

Przy wydawaniu decyzji RM powinna uwzględnić dwie zasadnicze przesłanki. Po pierwsze, zapewnienie maksymalnej jednorodności, spójności terytorialnej, wynikającej z analizy układu osadniczego i przestrzennego w kontekście więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych. Po drugie, gmina w nowych granicach powinna być zdolna do wykonywania zadań publicznych. O zmianie granic decyduje: odpowiedni zasób infrastruktury społecznej i technicznej, układ urbanistyczny oraz charakter zabudowy.

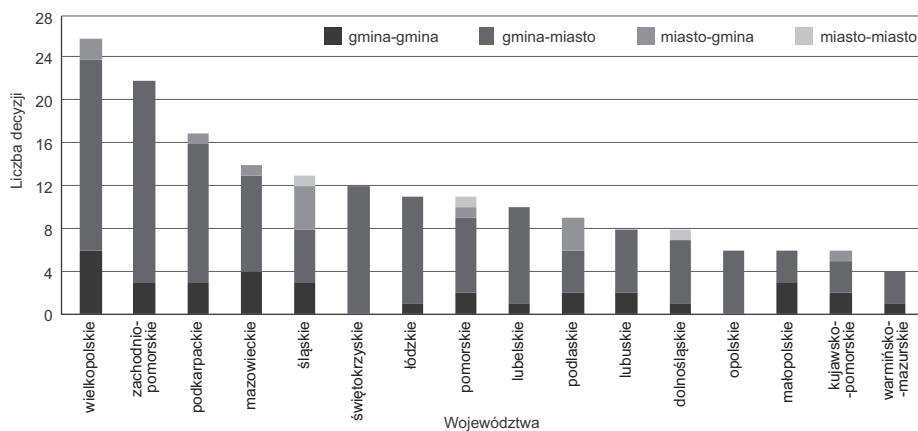
Zmiana granic administracyjnych JST najczęściej odbywa się na wniosek rady gminy. Procedura rozpoczyna się od podjęcia przez radę uchwały dotyczącej woli poszerzenia miasta i konsultacji z mieszkańcami. Następnie przeprowadzane są konsultacje. Potem rada gminy w terminie do 31 marca każdego roku za pośrednictwem wojewody, którego zadaniem jest rozpatrzenie wniosku i zaopiniowanie, przekazuje wniosek wraz z uzasadnieniem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). W przypadku opinii negatywnej wniosek jest odrzucany. Rada Ministrów wydaje stosowne rozporządzenie do 31 lipca każdego roku, natomiast zmiany wchodzą w życie od 1 stycznia roku następnego.

Zmiany granic JST w latach 2010–2019

W latach 2009–2018 wydano łącznie 183 decyzji o zmianie granic JST. Zmiany te zachodziły w czterech wariantach: gmina–gmina, gmina–miasto, miasto–gmina oraz

miasto–miasto¹ i dotyczyły terenów całych gmin lub ich części w postaci sołectw, części sołectw bądź wybranych działek ewidencyjnych. Niektóre ze zmian granic wiązały się ze zmianą statusu administracyjnego jednostki lub, w niektórych przypadkach, również zmianą przynależności terenu objętego decyzją do innego powiatu lub województwa.

Dokonane w latach 2010–2019 zmiany terytorialne dotyczyły głównie włączenia terenu gminy (lub jej części) do miasta (137 decyzji, z tego 47 dotyczyło nadania statusu miasta) oraz włączenia terenu gminy (lub jej części) do sąsiadującej z nią innej gminy (33). Najmniej zmian zaszło w obrębie granic administracyjnych miast (3). Najwięcej decyzji wydano dla województwa wielkopolskiego (26) i zachodniopomorskiego (22). W województwach tych co roku dochodzi do zmian granic JST. Najwięcej decyzji w wariantach gmina-gmina wydano dla woj. wielkopolskiego, gmina-miasto – woj. zachodniopomorskiego, zaś miasto-gmina dla województw podlaskiego i śląskiego (rycina 1).



Ryc. 1. Liczba decyzji wydanych w latach 2009–2018 w podziale na województwa i status administracyjny JST objętych zmianą

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany granic JST w latach 2010–2019 objęły 1340 km². Przeważały zmiany w wariantach gmina–miasto (900 km²) i gmina–gmina (340 km²). Największe powierzchnio zmiany zaszły w województwach podkarpackim (280 km²) lubuskim (236 km²) oraz zachodniopomorskim (230 km²).

Studium przypadków

Rzeszów

Na początku XXI w. Rzeszów był najmniejszym i najgęściej zaludnionym miastem wojewódzkim w Polsce, w którym brakowało terenów pod nowe inwestycje. Aby prze-

¹ Przez „gminę” rozumie się gminę wiejską, zaś gmina miejska określana jest jako „miasto”.

zwyciężyć tę barierę rozwojową władze podjęły decyzję o powiększeniu granic administracyjnych miasta. Przez pierwsze lata trwały negocjacje i rozmowy z mieszkańcami sąsiadujących z Rzeszowem sołectw i gmin. W 2005 r. władze Rzeszowa złożyły pierwszy wniosek o rozszerzenie granic miasta i od tego czasu składają je corocznie wykazując przy tym ogromną konsekwencję. Przykładem może być przyłączenie w 2019 r. sołectwa Matysówka – po 14 latach od złożenia pierwszego wniosku.

Rezultatem włączenia sąsiednich terenów w latach 2005–2019 jest wzrost powierzchni miasta o 72,88 km² (z 53,7 do 126,6 km²) i liczby ludności o 35 tys. (ze 159 do 194 tys.). Nowo przyłączone tereny zyskują status osiedli. Władze miasta prowadzą tam zakrojone na szeroką skalę inwestycje (rycina 2).



Ryc. 2. Zmiany terytorialne Rzeszowa w latach 2006–2019 oraz koszty inwestycji na nowych osiedlach

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/> (dostęp: 20.05.2019).

W zakresie infrastruktury społecznej miasto inwestuje przede wszystkim w oświatę (poprzez budowę, rozbudowę lub modernizację szkół i przedszkoli, rycina 3), sport (budowa i remonty boisk sportowych i stadionów) i kulturę (budowa lub modernizacja domów kultury). Kolejną kategorię stanowią inwestycje w infrastrukturę gospodarczą, przede wszystkim wodno-kanalizacyjne i drogowe. Towarzyszą im inwestycje w dziedzinie transportu publicznego², dzięki którym nowe osiedla zyskały lepsze połączenie

² W 2017 r. zakończyła się realizacja programu transportowego wartego ponad 415 mln zł, w ramach którego zakupiono 130 autobusów (z tego 10 elektrycznych), wyremontowano drogi i skrzyżowania oraz wprowadzono inteligentny system sterowania ruchem drogowym.



Ryc. 3. Kompleks oświatowy przy ul. Bł. Karoliny na osiedlu Przybyszówka (koszt 50 mln zł)

Źródło: <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/jak-zmienialy-sie-przylaczone-tereny> (dostęp: 5.05.2019).

z miastem. Łącznie na nowo przyłączonych terenach zainwestowano prawie 2 mld złotych (tyle, ile wynosiła kwota alokacji dla całego województwa podkarpackiego w ramach ZPORR 2004–2006)³. Najwięcej inwestycji poczyniono na osiedlu Załęże, gdzie przeznaczono je m.in. na modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków, budowę łączników do autostrady A4 i mostu im. Tadeusza Mazowieckiego (rycina 4) oraz osiedlu Zwiężczyca, m.in. na rozbudowę i modernizację Zakładu Uzdatniania Wody (rycina 5) i budowę łącznika do drogi krajowej S19)⁴.



Ryc. 4. Most im. T. Mazowieckiego łączący ul. Załęską z Lubelską na osiedlu Załęże (koszt 178 mln zł)

Źródło: jak w ryc. 3.

³ Fundusze unijne dla województwa podkarpackiego w latach 2007–2015, MRR, <https://docplayer.pl/13315880-Fundusze-unijne-dla-województwa-podkarpackiego-w-latach-2007-2015.html> (dostęp: 11.05.2019).

⁴ <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/miliony-na-inwestycje-w-przylaczonych-solectwach1> (dostęp: 10.05.2019).



Ryc. 5. Zakład Uzdatniania Wody na osiedlu Zwiężczyca (rozbudowa i modernizacja 167,5 mln zł)

Źródło: jak w ryc. 3.

Miasto stara się rozpropagować te inwestycje wśród mieszkańców. Na stronie internetowej Rzeszowa istnieje zakładka w całości poświęcona rozszerzeniu granic miasta⁵, w której znajdziemy wszystkie, aktualizowane na bieżąco, informacje dotyczące zmian w zagospodarowaniu nowych terenów.

Mieszkańcy są przychylnie nastawieni do zmian. Odzwierciedlają to wyniki badań sondażowych prowadzonych w kwietniu 2017 r. na próbie losowej 595 dorosłych mieszkańców osiedli: Biała, Budziwój, Miłocin, Przybyszówka, Słocina, Załęże i Zwiężczyca, które wskazują, że 90% respondentów jest zadowolona z włączenia ich sołectw do Rzeszowa, a 93% ankietowanych pozytywnie ocenia zmiany na ich osiedlach, przy czym w obu przypadkach najbardziej przychylna zmianom była młodzież w wieku do 24 roku życia (100%) (Jedynak et al. 2017).

Władze miasta nie zaprzestają prób inkorporacji kolejnych terenów. W grudniu 2018 r. przyjęto kolejną uchwałę o rozszerzeniu granic miasta o następne osiem sołectw, m.in. Malawę z gminy Krasne (próby trwają od 2010 r., mieszkańcy w konsultacjach opowiadają się za przyłączeniem do Rzeszowa, nie zgadza się rada gminy)⁶ oraz Jasionkę z gminy Trzebownisko, na której terenie zlokalizowany jest Międzynarodowy Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka.

Opole

Prace nad poszerzeniem granic administracyjnych Opola o tereny sołectw z gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa rozpoczęto w 2015 r.,

⁵ <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/jak-zmienialy-sie-przylaczone-tereny> (dostęp: 10.05.2019).

⁶ <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/malawa-chce-do-rzeszowa-rada-gminy-sie-nie-zgadza,121097.html> (dostęp: 6.05.2019).

motywując je m.in. chęcią wzmocnienia stolicy regionu i obroną przed ewentualną likwidacją województwa. Władze Opola zleciły szereg opracowań, które miały wskazać zasadność poszerzenia granic miasta (m.in. Heffner 2015) oraz zbadać nastroje mieszkańców. Wyniki wywiadów pogłębionych prowadzonych na próbie 510 mieszkańców okolicznych gmin wykazały ich jednoznacznie negatywne nastawienie do kwestii zmiany granic (77% głosów przeciwnych). Respondenci obawiali się, że przyłączone tereny staną się zapomnianymi przedmieściami bez nowych inwestycji, których mieszkańcy będą pozbawionymi wpływów z programów wsparcia wsi, a gminy dochodów z podatków od firm. Aż 79% obawiało się degradacji dobrze funkcjonujących społeczności lokalnych (Berlińska i Widera 2016).

Aby poprawić nastroje społeczne Rada Miasta podjęła uchwałę, w której zagwarantowała m.in. przekształcenie sołectw w rady dzielnic z budżetami na poziomie 100 tys. zł⁷. Uchwała ta nie była konsultowana z władzami sąsiednich gmin i stanowiła jedynie próbę zjednania mieszkańców sołectw do wizji rozszerzenia granic miasta.

Na etapie przeprowadzonych w lutym i marcu 2016 r. konsultacji ujawniły się dwie tendencje. Z jednej strony bardzo małe zainteresowanie samych mieszkańców Opola kwestią rozszerzenia granic miasta (frekwencja wynosiła tylko ok. 6% uprawnionych). Z drugiej strony ujawnił się ogromny sprzeciw mieszkańców sąsiednich gmin i powiatu opolskiego (ponad 95% opowiedziało się przeciwko włączeniu ich sołectw do Opola), a ponadto nastąpiła silna mobilizacja lokalnych środowisk przejawiająca się bardzo wysoką frekwencją podczas głosowania (od 44% w gminie Prószków do 62% w gminie Dobrzeń Wielki).

Negatywne wyniki konsultacji nie powstrzymały władz Opola przed podjęciem uchwały w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic⁸ i złożenia wniosku do MSWiA. Na marginesie można dodać, że w tym przypadku doszło do bezprecedensowej sytuacji. Po pierwsze, pomimo tego że wniosek był obciążony poważną wadą prawną, gdyż został złożony przez Prezydenta Miasta Opola, a nie jedynego uprawnionego do tego podmiot, tj. Radę Miasta Opola, wojewoda wydał pozytywną opinię i przekazał dalej wniosek do MSWiA. Po drugie, wniosek nie został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, co zwyczajowo odbywa się przed posiedzeniem RM. Po trzecie, żaden z organów nie uwzględnił negatywnych wyników konsultacji społecznych, co powinno skutkować odrzuceniem wniosku.

W wyniku zapisów Rozporządzenia RM z dnia 19 lipca 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1134) od 1 stycznia 2017 r. w granice Opola zostały inkorporowane: część sołectwa Karczów, sołectwo Sławice, sołectwo Wrzoski z gminy Dąbrowa (łącznie 16,7 km²); sołectwo Borki, część sołectwa Brzeziny, sołectwo Czarnowasy, części sołectwa Dobrzeń Mały, sołectwo Krzanowice i sołectwo Świerkle z gminy Dobrzeń Wielki (łącznie 27,5 km²);

⁷ Uchwała Rady Miasta Opola nr XXIII/408/16 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia woli przyjęcia kontraktu społecznego w ramach poszerzenia granic miasta.

⁸ Uchwała Rady Miasta Opole nr XXIV/416/16 z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola.

sołectwo Chmielowice i sołectwo Żerkowice z gminy Komprachcice (łącznie 5,3 km²) oraz sołectwo Winów z gminy Prószków (2,8 km²)⁹ (rycina 6). Łącznie powierzchnia Opola uległa powiększeniu o ponad 52,3 km² (z 96,4 do 148,8 km²), a liczba ludności zwiększyła się ze 119 do 128 tys. osób.



Ryc. 6. Tereny przyłączone do Opola od 1.01.2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

Rozporządzenie wywołało falę protestów mieszkańców. Odbył się m.in. protest głodowy, prowadzony przez mieszkańców gminy Dobrzeń Wielki (rycina 7; gmina Dobrzeń Wielki poniosła największe straty finansowe po zmianie granic), która na zmianie granic poniosła największe straty finansowe¹⁰, marsze (rycina 8), blokady dróg i manifestacje (rycina 9). Protesty nie przyniosły żadnych rezultatów. Dlatego też w marcu 2017 r. rady gmin Dobrzeń Wielki, Prószków i Dąbrowa podjęły uchwały w sprawie przywrócenia swoich granic do stanu sprzed 1 stycznia 2017 r. oraz wystąpiły z wnioskiem do MSWiA. Wojewoda wnioski zaopiniował negatywnie. Sytuacja powtórzyła się rok później.

⁹ W granice Opola nie włączono jedynie sołectwa Zawada, gdyż z powodu utraty opłat wnoszonych przez właściciela znajdującego się na jej terenie centrum handlowego (ok. 1,7 mln zł rocznie) gmina Turawa w nowych granicach nie byłaby zdolna do wykonywania zadań publicznych.

¹⁰ Miasto zobowiązało się dopłacać gminie prawie 21 mln zł w ciągu kolejnych 3 lat, pozbawiając ją jednocześnie prawie 25 mln corocznych wpływów z elektrowni Opole (<http://www.nto.pl>; dostęp: 4.05.2019).



Ryc. 7. Protest głodowy w Dobrzenu Wielkim w grudniu 2016 r.

Źródło: www.WeekendGazeta.pl (dostęp: 4.05.2019).



Ryc. 8. Marsz samorządności w Opolu w marcu 2017 r.

Źródło: www.opole.wyborcza.pl (dostęp: 4.05.2019).



Ryc. 9. Manifestacja w Dobrzenu Wielkim

Źródło: www.nton.pl (dostęp: 4.05.2019).

Opole w przeciwieństwie do Rzeszowa na swoich stronach nie zamieszcza informacji o przyłączonych terenach, a ostatni Raport o stanie miasta Opole pochodzi z 2014 r.¹¹

Zielona Góra

Inicjatywa połączenia miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra pojawiła się w 2012 r. Miasto, którego ponad 40% powierzchni pokrywały lasy, nie miało już w swych granicach terenów pod dalszą rozbudowę (Bazan-Krzywoszańska, Mrówczyńska i Skiba 2015). Początkowo inicjatywa ta nie spotkała się z poparciem. Powstał nawet Społeczny Zespół ds. Przeciwdziałania Likwidacji Gminy Zielona Góra. Aby przekonać mieszkańców o korzyściach płynących z połączenia uruchomiono Fundusz Integracyjny (na wzór funduszy przedakcesyjnych), w ramach którego w latach 2013–2014 miasto przekazywało gminie 6 mln zł na inwestycje wskazane przez mieszkańców w czasie zebrań wiejskich.

W maju 2014 r. Rada Miasta przyjęła Deklarację, w której zobowiązała się do zachowania w strukturze podziału terytorialnego powiększonego Miasta Zielona Góra sołectw istniejących w Gminie Zielona Góra przed połączeniem¹². Jako załącznik do Deklaracji przyjęto tzw. Kontrakt zielonogórski (rycina 10), w którym wyszczególniono zobowiązania władz miasta w stosunku do mieszkańców gminy Zielona



Ryc. 10. Plakat i hasło promujące Kontrakt zielonogórski

Źródło: http://www.lzg24.pl/sites/default/files/prez_130927_wpf.pdf (dostęp: 14.05.2019).

¹¹ <https://www.opole.pl/analizy-sytuacji-spoeczno-gospodarczej-opola/> (dostęp: 15.05.2019).

¹² Deklaracja nr LXVI.1.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 6 maja 2014 r.

Góra. Ustalenia te dotyczyły m.in. obniżenia stawek podatków (do najniższego poziomu obowiązującego w mieście lub gminie) i opłaty adiacenckiej (z 50% do 1%) czy zrównania cen biletów autobusów MZK ze stawkami miejskimi. Mieszkańcom gminy zagwarantowano też możliwość korzystania z licznych zniżek w ramach Karty ZGranej Rodziny i ZGranych Zielonogórczan oraz ZGrani 50+. Bez zmian miały pozostać nazwy sołectw i adresy, co miało wyeliminować konieczność zmian dokumentów. Ponadto wykazano, że za zgodne połączenie Miasta i Gminy Zielona Góra Minister Finansów przekaże w ciągu 5 lat po połączeniu dodatkowe środki finansowe tzw. bonus ministerialny (zwiększone udziały w podatkach PIT i CIT o 5%) w szacowanej wartości 100 mln zł, z tego 10% zarezerwowano na inwestycje w dziewięciu najmniejszych sołectwach Barcikowice, Jany, Jarogniewice, Jeleniów, Kielpin, Krępa, Ługowo, Sucha i Zatonie.



Ryc. 11. Struktura administracyjna miasta Zielona Góra po 1.01.2016 r.

Źródło: opracowanie własne.

Przychylność mieszkańców do inicjatywy połączeniowej odzwierciedlały w pełni wyniki konsultacji społecznych przeprowadzonych w maju 2015 r. w mieście Zielona Góra (frekwencja wynosiła 35%, oddano 89% głosów „za”) oraz referendum lokalnego w gminie wiejskiej Zielona Góra (frekwencja wynosiła 55%, oddano 53% głosów „za”), a ostatecznie potwierdziły zapisy rozporządzenia RM z dnia 28 lipca 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1083).

W wyniku połączenia jednostek powierzchnia miasta Zielona Góra wzrosła z 58,3 do 278,8 km², przez co stało się ono szóstym pod względem powierzchni miastem w Polsce, a liczba ludności zwiększyła się z 118 do 138 tys. Obecnie w strukturze miasta Zielona Góra funkcjonuje 17 sołectw (rycina 11), spośród których 10 graniczy bezpośrednio z Zieloną Górą (statusu sołectwa nie posiadają trzy wsie: Barcikowice Małe, Marzęcin i Stożne). Dawne tereny gminy tworzą Dzielnicę Nowe Miasto Zielona Góra mającą swoją strukturę organizacyjną w postaci Rady Dzielnicy i władz poszczególnych sołectw.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pokazują, że proces zmian terytorialnych można rozpatrywać w kilku aspektach. W aspekcie formalno-prawnym należy podkreślić, że zmiany granic JST odbywają się najczęściej na wniosek rady gminy. Najwięcej, bo aż 73,7% decyzji RM dotyczyło włączenia terenów gmin wiejskich do miast. W latach 2010–2019 miasta „wchłonęły” 73% powierzchni objętej zmianą, przy czym prawie połowa tej wartości przypada na nowe miasta. Przejęcie terenów w wariacie gmina–gmina dotyczyło 18% przypadków i objęło 25% powierzchni. Największe obszarowo zmiany zanotowano w woj. podkarpackim, lubuskim i zachodniopomorskim (łącznie 746 km²).

Podsumowując analizę studiów przypadków, należy zauważyć pewne prawidłowości. Działania podjęte w Rzeszowie prowadzone są z ogromną konsekwencją i wykorzystują efekt sukcesu oparty na realizacji i promocji inwestycji poprawiających jakość życia nowych mieszkańców miasta – niedostępnych dla mieszkańców okolicznych gmin. Polityka ta przynosi wymierne sukcesy, czego przykładem mogą być nie tylko wyniki sondaży, ale też działania podejmowane przez mieszkańców Maławy, którzy domagają się przyłączenia ich sołectwa do Rzeszowa. Zgoła inne podejście do inkorporacji terenów gmin sąsiednich reprezentują władze Opolą. Do celu dążyły one bez względu na konsekwencje, łamiąc ustawowe procedury, narzucając swoją wolę oraz ignorując zdanie władz i mieszkańców terenów sąsiednich. Rozszerzenie granic w tym wydaniu było typowym „przejęciem dla zysku”, a jedyne, co wywołało, to niepokoje społeczne i efekt buntu. Z kolei w przypadku połączenia miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra należy podkreślić, że wszystkie podjęte deklaracje i obietnice władz, dotyczące najważniejszych wyzwań rozwojowych i podniesienia jakości życia mieszkańców przyłączanych terenów, zostały szybko wcielone w życie. O sukcesie przedsięwzięcia zdecydował w tym wypadku efekt korzyści. Należy też zauważyć, że pomimo dobrej praktyki, wypracowanej przez Zieloną Górę, dobrowolne połączenie JST nadal stanowi unikalny przypadek w skali kraju.

Rekomendacje

Przeprowadzone analizy studiów przypadków dają podstawę do przedstawienia kilku rekomendacji dotyczących minimalizacji negatywnych skutków procesu zmian granic, które podzielono na dwa etapy:

1) przed złożeniem wniosku – są to przede wszystkim działania związane z wypracowaniem pozytywnego wizerunku zmiany granic:

- prowadzenie szeroko zakrojonej akcji informacyjnej;
- rzetelne negocjacje z władzami i mieszkańcami sąsiednich terenów;
- podjęcie uchwał dotyczących korzystania przez mieszkańców terenów sąsiednich z usług publicznych oferowanych przez miasto i wcielenie tych zapisów w życie;
- wydzielenie puli środków, na wzór funduszy przedakcesyjnych, z których finansowane są przedsięwzięcia wskazane przez mieszkańców sąsiednich terenów;

2) po uzyskaniu pozytywnej decyzji – prowadzenie działań nastawionych na utrzymanie efektu korzyści:

- ustalenie, w drodze negocjacji, kwot gratyfikacji finansowej dla gmin sąsiednich, które zminimalizują skutki utraty dochodów z podatków od osób fizycznych i przedsiębiorstw;
- inwestowanie na terenach przyłączonych w infrastrukturę społeczną i techniczną w celu podniesienia jakości życia ich mieszkańców;
- bardziej efektywne świadczenie usług publicznych;
- promowanie prospołecznych inwestycji i działań.

Na koniec należy podkreślić, że wiele problemów związanych ze zmianą granic rozwiązać można poprzez dialog i współpracę. Najważniejszą rolę odgrywają tu władze miast, które powinny w sposób przemyślany i konsekwentny integrować i stymulować działania i inicjatywy zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej.

Bibliografia

- Bazan-Krzywoszańska, Anna, Maria Mrówczyńska i Marta Skiba. 2015. Połączenie terenów miasta i gminy Zielona Góra w świetle problemu rozlewania się miast. *Logistyka* 4, 2433–2441.
- Berlińska, Danuta i Katarzyna Widera. 2016. *Badanie potrzeb mieszkańców gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa w kontekście procesu zmiany granic administracyjnych miasta Opola*. Opole: Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu.
- Domański, Ryszard. 1990. *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gilowska, Zyta. 1998. Bariery rozwoju lokalnego. *Studia Regionalne i Lokalne pt. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, 25(58).
- Heffner, Krystian. 2015. *Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne rozwoju Miasta Opola*, Ekspertyza. Opole. Dostęp: 28.04.2019. https://www.bip.um.opole.pl/zalaczniki/40978/zalacznik_nr_9_digi_27-04-2016_11-59-03.pdf.
- Jedynak, Witold et al. 2017. *Ocena zadowolenia z poszerzenia Rzeszowa z perspektywy mieszkańców osiedli włączonych po 2006 r. Projekt badawczy*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Maik, Wiesław, Jerzy Parysek i Lucyna Wojtasiewicz. 1978. Podstawowe zagadnienia identyfikacyjne barier wzrostu w gospodarce przestrzennej. W: *Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej*, red. Bohdan Gruchman, 22–31. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 99.

- Malisz, Bolesław i Jan Żurkowski. 1971. *Metoda analizy progowej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Parysek, Jerzy. J. 1997. *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Rajchel, Dariusz. 2018a. Zmiana granic administracyjnych miasta metodą pokonania bariery przestrzennej na przykładzie Opola i Rzeszowa. W: „*Stare i nowe*” *problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej*, red. Sławomir Sitek, 85–102. Polskie Towarzystwo Geograficzne Oddział Katowicki z. 8. Sosnowiec: Uniwersytet Śląski Wydział Nauk o Ziemi.
- Rajchel, Dariusz. 2018b. Sytuacja demograficzna miasta Opola przed i po zmianie granic administracyjnych. *Eunomia. Rozwój zrównoważony jako przedmiot badań w naukach technicznych, humanistycznych i społecznych*, 1(94), 177–192.
- Regulski, Jerzy. 1982. *Ekonomika miasta*. Warszawa: PWE.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Dz.U. z 2009 r., Nr 120, poz. 1000.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Dz.U. z 2010 r., Nr 138, poz. 929.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin. Dz.U. z 2011 r., Nr 158, poz. 937.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedziby władz gminy. Dz.U. z 2012 r., poz. 873.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy. Dz.U. z 2013 r., poz. 869.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy. Dz.U. z 2014 r., poz. 1023.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin. Dz.U. z 2015 r., poz. 1083.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy. Dz.U. z 2016 r., poz. 1134.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin. Dz.U. z 2017 r., poz. 1427.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Dz.U. z 2018 r., poz. 1456.
- Rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowiec oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec. Dz.U. z 2018 r., poz. 1527.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic. Dz.U. z 2018 r., poz. 2478.
- Sekuła, Alicja. 2005. Bariery rozwoju lokalnego. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. Beata Filipiak, Adam Szewczuk, Zbigniew Zychowicz, 587–600. Zeszyty Naukowe, 401. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.