

Samorządowa wojna domowa o granice gmin

JERZY GRABOWSKI

W 2009 r. było w Polsce wiele przypadków protestów przeciwko wnioskowi o zmianę granic miast. Wprowadzie takie historie miały miejsce przede wszystkim w przeszłości, to jednak tylko w latach 1992–2009, nie zważając na liczne protesty mieszkańców, doszło w naszym kraju do około 300 zmian granic gmin. Tymczasem tylko kilka z nich było zgodne z interesem publicznym.

Protesty stały się głośne za sprawą kilku gmin wiejskich, a zwłaszcza gminy wiejskiej Elk, która od dwóch lat broni się przed próbami zmiany granic na rzecz miasta Elk chcącego powiększyć swoje terytorium o 850 ha. Na mapie administracyjnej Polski jest o wiele więcej miejscowości uwikłanych w konflikty terytorialne – między innymi Słupsk, Rzeszów, Szczecinek, Bydgoszcz z jednej strony i Boguchwała, Osielsko, Sicienko i inne z drugiej strony. Każda ze stron ma swoje racje, swoje wizje rozwoju i niestety, rozbieżne interesy będące głównym powodem wystąpień.

Jak z Bądkami było?

Do grona miejscowości wymienionych jako strony konfliktu mogą wkrótce dołączyć miasto Kwidzyn oraz gmina Gardeja – dwa samorządy sąsiadujące ze sobą poprzez miejscowość Bądko. Mimo prawie 30-letniej historii, od kiedy doszło do pierwszych rozstrzygnięć, w sprawie Bądek nie osiągnięto do dziś ostatecznego kompromisu. Potrzeba nieco faktów z przeszłości, by zrozumieć powody takiego stanu rzeczy. W latach 70. ub. wieku, gdy obowiązywał w Polsce inny podział terytorialny, gmina Gardeja znajdowała się w ówczesnym województwie elbląskim. To wówczas podjęto decyzję o budowie szpitala dla regionu kwidzyńskiego.

Wskazana lokalizacja wydawała się dogodna z uwagi na bliskość Kwidzyna, w otoczeniu kompleksów leśnych, w granicach administracyjnych gminy Gardeja. Uchwała gminy przewidywała przekazanie przez nią terenu pod szpital nieod-

płatnie. Do realizacji budowy jednak nie doszło, gdyż wkrótce wprowadzone zmiany administracyjne na mapie Polski i likwidacja województwa elbląskiego zweryfikowała te plany. Zwrot gruntów jednak nie nastąpił i pozostały one w dyspozycji miasta aż do momentu sprowadzenia inwestorów oraz utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej.

Już wtedy pojawiły się pierwsze zgrzyty, bo mimo braku zastrzeżenia o zwrocie gruntów w przypadku niedojścia do skutku planowanego przedsięwzięcia, gmina oczekiwała stosownej rekompensaty za utracony majątek. W ten sposób na własne życzenie rozpoczęła proces stopniowego uszczuplenia swojego terytorium.

Kolejny dużo poważniejszy konflikt rozpętał się, kiedy ówczesna Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa wystawiła na sprzedaż grunty znajdujące się po sąsiedzku z byłym terenem szpitala. W wyniku wygranego przetargu (startowała w nim także gmina Gardeja) miasto stało się właścicielem kilkudziesięciu hektarów leżących w granicach administracyjnych gminy Gardeja i zażądało kolejnego przesunięcia granic. Jak należało się spodziewać, spotkało się to z oporem i trwa już ponad trzy kadencje. W międzyczasie miasto podejmowało próby negocjacyjne warunków dla proponowanych zmian. Pojawiły się rekompensaty, ale do ostatecznego rozstrzygnięcia nie doszło nawet wtedy, gdy zmieniły się władze samorządów, z czym wiązano nadzieje na porozumienie.

Pogłębił się natomiast konflikt, ponieważ na początku 2008 r. gmina Gardeja została zawiadomiona przez przewodniczącego Rady Miasta Kwidzyna, że mieszkańcy sołectwa Bądko złożyli pismo do burmistrza Kwidzyna

w sprawie przejścia sołectwa Bądk i włączenia go w granice administracyjne miasta. W gminie Gardeja szybko zorientowano się co do źródeł inspiracji mieszkańców. Wystąpienie mieszkańców sołectwa poprzedziły spotkania z władzami Kwidzyna, które złożyły deklaracje zmian rozwojowych dla Bądek w przypadku ich przyłączenia do miasta, nic więc dziwnego, że złożone obietnice przemian we wsi trafiły na podatny grunt. Należy zwrócić uwagę na innowacyjność posunięcia. Otóż wiele wystąpień w Polsce wiązało się z oporem nie tylko władz, ale także samych mieszkańców. Stanowiło to ważny argument przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o kształcie granic. W tym przypadku postanowiono czynnik obronny gminy znacznie osłabić poprzez wyeksponowanie woli samych mieszkańców. Nie jest żadną tajemnicą, że ten element silnie determinuje wymagane opinie i podejmowane na ich podstawie decyzje.

Ostateczne wnioski o zmianę granic nie został złożony w terminie, co wcale nie musi oznaczać złożenia broni przez miasto. Bądk to obszar ok. 1041 ha oddalony od centrum Kwidzyna o 6–7 km. W przypadku przyłączenia tego terenu miasto powiększyłoby swoje terytorium o prawie połowę dotychczasowego stanu posiadania. Blisko 200 ha w miejscowym planie Bądek wskazane pod inwestycje i tworzenie strefy przemysłowej za miastem jest kuszące. Problem w tym, że dla gminy kalkulującej spodziewane wpływy z budżetu utrata terenów byłaby znacznym uszczerbkiem w dochodach. Bądk to także dla gminy Gardeja jeden z najatrakcyjniejszych obszarów inwestycyjnych położonych w sąsiedztwie specjalnej strefy ekonomicznej. Uzasadnia to postawę władz gminy wobec oczekiwań miasta, zwłaszcza że nie wiadomo, na ile dalsze chęci przesuwania granic miasta zostaną zaspokojone. Przykłady innych samorządów wskazują, że tendencje do wysuwania coraz to nowych roszczeń do terenów nie są odosobnione, a obecnie obowiązujące zasady określone przepisami rozporządzenia rządu w sprawie zmian granic powiatów i gmin tych tendencji nie zatrzymują.

Brońcie swego

Zgodnie z art. 4 ust.1 pkt 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Rozporządzenie może być wydane „z urzędu” na podstawie inicjatywy rządu (rzadkość), jak i na wniosek zainteresowanej gminy. Już ten fragment skłania do refleksji, że w takim stanie rzeczy bardzo łatwo można dokonać aneksji terenów sąsiada. – Procedura zmiany granic gminy jest bardzo niekorzystna dla gminy „zaatakowanej” zmianą, gdyż jeśli ta druga zmierzająca do rozszerzenia swego obszaru ma wsparcie w rządzie wśród posłów, to ta zmniejszona nie zdoła się obronić¹ – komentuje sprawę prof. Michał Kulesza, twórca reformy samorządowej. Tymczasem przesuwanie granic powinno być ostatecznością, gdyż jest to ingerencja w lokalne stosunki, lokalną demokrację. Są kraje, które w ogóle nie przesuwają granic. Nie przewidział jednak Pan Profesor, że można z argumentu o „woli mieszkańców” uczynić główną tezę dla proponowanych zmian i w majestacie prawa przejąć cudzy majątek. Trudno też zgodzić się z tezą posła reprezentującego przed Trybunałem Konstytucyjnym Sejm, że „...należy przede wszystkim zwracać większą uwagę na to, czego chcą obywatele.”² Jak widać na przykładzie Bądek, społeczeństwo jest podatne na manipulacje za pomocą obietnic, mimo że mieszkańcy miasta w znikomym procencie opowiedzieli się za planami władz miasta. Wnioskując z liczby osób biorących udział w wyborach, można stwierdzić, że jest dużym nieporozumieniem próba budowania procedury zmiany granic opartej na znikomej reprezentacji zainteresowanych mieszkańców.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargę pięciu samorządów na zapisy rozporządzenia rządu dotyczące zmiany granic powiatów i gmin oraz dwie ustawy samorządowe. Uznanie za zgodne z Konstytucją RP kompetencji rządu do dokonywania zmian w podziale terytorialnym kraju nie rozwiało wątpliwości stron skarżących i jej pełnomocnika prof. M. Kuleszy. Także TK zwrócił się do Sejmu o podjęcie poszukiwań rozwiązań

MIEJ OKO NA DŁUŻNIKÓW

sprawdź kontrahentów, odzyskaj należności



InfoMonitor
Biuro Informacji Gospodarczej S.A.

zastosuj system wszystkich banków

Dołącz do nas. Zadbamy o bezpieczeństwo Twoich pieniędzy.

Skontaktuj się z Doradcą: nr tel. 0 22 486 56 56, e-mail: sprzedaz@infomonitor.pl lub www.infomonitor.pl albo zapytaj w Centrum Informacji Gospodarczej w Twoim regionie (sprawdź lokalizację: www.cigi.pl, wyślij e-mail: biuro@cigi.pl).



Fot. ANP

Gardeja nie należy do grona gmin bogatych. Na zdjęciu budynek stacji kolejowej w tym mieście.

prawnych w celu znalezienia skutecznych mechanizmów zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic. Można by więc powiedzieć, że nagłośnienie problemu wywołało większe zainteresowanie społeczne, ale także upubliczniło przypadki gmin, które do tej pory czuły się osamotnione w walce o swoje *status quo*. Związek Gmin Wiejskich RP podjął działania, których tematem były wnioski o zmiany granic. W efekcie przyjęto stanowisko uczestników X Kongresu Gmin Wiejskich, zgodnie z którym do zmiany mogłoby dojść tylko za zgodą obu samorządów, za stosowną rekompensatę itd.

Wśród tych pojawiły się wnioski dotyczące nowelizacji artykułów 4, 4a i 4b *Ustawy o samorządzie gminnym*. W przypadku braku takich zmian nie ma możliwości kreowania norm prawnych. Preferuje się uznaniowość przy podejmowaniu decyzji, co niewątpliwie przy niekorzystnych dla gminy rozstrzygnięciach daje jej szansę zgłaszania roszczeń, do czego zresztą dochodzi i co destabilizuje normy moralne i prawne.

Przy braku jasnego określenia sposobu rozliczeń finansowych związanych za zmianą granic, zwłaszcza w trwającej atmosferze konfliktu nie można mówić o skutecznym rozwiązaniu problemu. Znane są przykłady, że majątek, na którym dany samorząd zaciągnął zobowiązania stał się w wyniku procesu przesunięcia granic majątkiem innego samorządu. Trudno przecież byłoby wykazać, że ten majątek nadal jest niezbędny do wykonywania zadań własnych skoro znalazł się na terytorium innej gminy.

Do nieuregulowanych kwestii należy też świadczenie usług z zakresu zaopatrzenia w wodę lub odprowadzenie ścieków, czy jak w przypadku tu opisywanym przejęcie obowiązków zarządcy mieniem komunalnym. Są to poważne wyzwania wymagające uregulowania, czemu nie sprzyja brak porozumienia.

Co można zrobić?

Po pierwsze bronić swojego stanowiska, odwołując się do wszelkich autorytetów w tej dziedzinie.

Po drugie należałoby poprzeć samorządy, które podjęły starania o zmiany w rozporządzeniach i ustawach zapewniające odpowiednie regulacje gwarantujące możliwość odszkodowań dla samorządu tracącego terytorium, a wraz z nim majątek.

Po trzecie, w większym stopniu utrzymywać więzi ze swoimi mieszkańcami. Zrównoważony rozwój w gminie, bez stosowania preferencji wobec niektórych grup daje szansę na utożsamianie się mieszkańców z gminą. Tyle że proces budowania społeczeństwa obywatelskiego nie daje się wprost zmierzyć. ■

Przypisy

- 1 Michał Kulesza, *Zmiany granic gmin...* Komentarz do art. w „Rzeczpospolitej” z 22.07. 2009 r.
- 2 Tamże.