

Opólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



APEL

Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z dnia 5 czerwca 2025 r.

w sprawie: **niezbędnych zmian regulujących procesy zmian granic administracyjnych jst**

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, skupiające 11 związków i stowarzyszeń reprezentujących około 980 jednostek samorządu terytorialnego, wszystkich szczebli oraz zróżnicowanej wielkości, apeluje o wypracowanie zmian legislacyjnych przepisów regulujących dokonywanie zmian granic administracyjnych jst., które zagwarantują transparentność i klarowność wdrażania powyższych zmian, poprzez wprowadzenie szczegółowych wymogów formalnych dla wniosków w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia rozliczeń finansowych, przy zagwarantowaniu równego udziału wszystkich stron uczestniczących w przeprowadzanym procesie.

Obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie, poprzez brak jasnych i czytelnych kryteriów dopuszczających zmiany granic jst., uwzględniających i zabezpieczających interesy wszystkich zaangażowanych stron procesu, częstokroć doprowadzają do powstawania niepotrzebnych antagonizmów między sąsiadami. Sankcjonują procesy, odbierane przez samorządy będące podmiotem dokonywanych zmian jako swoiste „wrogie przejęcie”, w ich opinii w niewystarczającym stopniu zabezpieczając ich interesy, szczególnie w zakresie ograniczania rozwoju, rekompensaty poniesionych wcześniej nakładów finansowych w infrastrukturę komunalną, istniejące zobowiązania w tym zakresie, jak również i utracone w przyszłości dochody. Dodatkowo gminy, których terytorium wraz z mieszkańcami i infrastrukturą, zostają uszczuplone terytorialnie na rzecz swoich sąsiadów, podnoszą kwestię znikomych możliwości aktywnego przeciwstawienia się tym procesom.

Z drugiej strony samorządy będące inicjatorami tych zmian argumentują konieczność ich dokonania potrzebami nadania impulsu rozwojowego w postaci nowych terenów inwestycyjnych. Dodatkowo uważają, że w wyniku postępującej suburbanizacji, znaczna część mieszkańców, których rzeczywista aktywność koncentruje się na ich terenie, zamieszkuje

i odprowadza swoje podatki w innej gminie, nie uczestnicząc tym samym w kosztach realizowanych na ich rzecz usługach.

Tymczasem gminy, które tracą na rzecz sąsiada atrakcyjne gospodarczo tereny uważają, że ich sąsiedzi instrumentalnie wykorzystują formalne mechanizmy administracyjne (takie jak zmiana granic gminy) do przejęcia strumieni dochodów ich kosztem, pozbawiając ich terenów, w które latami inwestowały, często kosztem pozostałych części jst.

Niezależni eksperci wskazują na pewną prawidłowość, tj. że nacisk na aneksję obszarów pojawia się najczęściej tam, gdzie zawiodła współpraca między samorządami¹. Stąd zasadny jest wniosek, potwierdzany przez grono eksperckie, że „(...) *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 (...)*”². Dlatego też wszelkie programy i mechanizmy umożliwiające współpracę między jst, powinny być nadal rozwijane.

Z uwagi na powyższe zasadne staje się wnioskowanie o takie uregulowanie przepisów, aby przy przejrzystości i czytelności warunków dokonywania zmian granic, w proporcjonalnym - a przy tym w jak najbardziej sprawiedliwym stopniu zabezpieczały one interesy wszystkich stron procesu, szczególnie w zakresie wzajemnych rozliczeń finansowych, i wnioskujemy o uwzględnienie następujących postulatów:

1. Wprowadzenie precyzyjnych zasad rozliczeń finansowych między gminami uczestniczącymi w procesie zmian granic administracyjnych, **w zakresie utraconych źródeł dochodu – czasowa kontrybucja** na rzecz zubożonej gminy. Taka rekompensata powinna być częścią wniosku dotyczącego zmiany granic, a przez to stanowić jeden z czynników decyzji Rady Ministrów. Propozycją do dyskusji mógłby być dziesięcioletni okres takiego rozliczenia, co pozwoliłoby na stopniowe zmiany dostosowawcze gminy do nowych uwarunkowań. W pierwszym roku wysokość rekompensaty byłaby równa wielkości dochodów własnych pozyskiwanych z tego terenu. Po czym, w każdym następnym roku, kontrybucja ta zmniejszałaby się o 10%.³
2. Wprowadzenie precyzyjnych zasad rozliczeń finansowych **w zakresie dotychczas poniesionych kosztów w infrastrukturę społeczną i komunalną**, uwzględniających np. aktualną wartość rynkową powstałej w ich wyniku infrastruktury.
3. **Określenie zasad oraz trybu przekazywania mienia komunalnego i przeniesienia zobowiązań finansowych wobec niego**, szczególnie w sytuacji uprzedniego finansowania inwestycji za pośrednictwem pożyczkowych instrumentów finansowych, których spłata po przeniesieniu własności na inną jednostkę, nadal obciążałaby budżet macierzystego samorządu. Dotyczy to również mienia komunalnego będącego w toku realizacji procesu inwestycyjnego (nowych inwestycji).
4. Kontrola i wsparcie procesu zmian granic administracyjnych jst. poprzez każdorazowy obowiązek powoływania **zespołów konsultacyjnych** z udziałem przedstawicieli stron:

¹¹ W: KONFLIKTY O PRZESTRZEŃ, PRZESTRZEŃ DLA KONFLIKTU? „SPORY O MIEDZĘ” CZYLI O ZMIANACH GRANIC MIĘDZY GMINAMI, dr Anna Kurniewicz, Zespół ds. Badań i Analiz Samorządowych Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, BADANIA I RAPORTY NR 21/2025.

² Tamże.

³ W: Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów? dr hab. Marian Kachniarz, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, BADANIA I RAPORTY Nr 01(69)/2024

gmin uczestniczących w procesie oraz przedstawicieli Rady Ministrów. W przypadku braku porozumienia w zakresie np. wzajemnych rozliczeń finansowych, możliwe byłoby skorzystanie z mechanizmu **mediacyjnego**, który mógłby poprzedzać ewentualne postępowania sądowe.

Podsumowując, jako Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych podkreślamy, że nie opowiadając się po żadnej ze stron zaangażowanych w procesy zmian granic administracyjnych jst., z pełną odpowiedzialnością apelujemy o wypracowanie takich zmian legislacyjnych przepisów regulujących powyższe kwestie, które zagwarantują transparentność i klarowność wdrażania tych zmian.

Uważamy, że każda decyzja dotycząca zmian granic powinna uwzględniać realne konsekwencje finansowe i społeczne dla gmin, których obszar miałby zostać objęty tą zmianą, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji zrealizowanych ze środków własnych lub funduszy zewnętrznych. Tym samym samorząd poszerzający swoje granice administracyjne, zyskując realne korzyści powinien proporcjonalnie ponosić koszty przeprowadzanych zmian. Podkreślamy, że niezbędne jest poszanowanie prawa wspólnot lokalnych do utrzymywania wypracowanej przez lata tożsamości, ładu przestrzennego oraz planów rozwoju, w tym strategii inwestycyjnych i planów zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też podnosimy konieczność zapewnienia równego udziału wszystkich stron procesu w jego przeprowadzanie i skupienia się na wzmocnieniu mediacji jako instrumentu wspierającego uwzględnienie interesów wszystkich stron procesu.

W naszej opinii nastąpić to może dzięki wprowadzeniu szczegółowych wymogów formalnych dla wniosków w sprawie zmiany granic w zakresie zabezpieczenia rozliczeń finansowych (odszkodowań z tytułu dotychczas poniesionych nakładów inwestycyjnych, przeniesienia istniejących zobowiązań oraz rekompensaty dochodów utraconych w wyniku przeprowadzonych zmian) oraz wdrożeniu mechanizmów wsparcia przeprowadzania tych procesów przez obowiązkowe zespoły konsultacyjne i wdrażaniu mechanizmów mediacji wszędzie tam, gdzie będzie to konieczne.

Naszym zdaniem uregulowanie tych kwestii ww. przepisami przyczyni się do zachowania trwałego i zrównoważonego rozwoju naszych regionów oraz należyście zabezpieczy interesy wspólnot lokalnych na terenach, na których dokonywać się będą zmiany granic administracyjnych.

Piotr Kuczera

Przewodniczący
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
Prezydencja OPOS