

Jak ułożyć relacje miasto-otoczenie?



prof. Zygmunt Frankiewicz

Senator RP, Prezes Zarządu Związku Miast Polskich

Relacje miasta z otaczającymi je gminami są bardzo specyficzne. W teorii obydwie strony powinny grać „do jednej bramki”, jednak w praktyce na styku między nimi pojawiają się liczne konflikty. Mogą one zachodzić np. wtedy, gdy miasto do swojego dalszego rozwoju potrzebuje terenów należących do sąsiedniej gminy, która niekoniecznie chciałaby je oddawać, czy nawet współpracować w zakresie gospodarowania nimi. W jaki sposób „ucywilizować” relacje między miastami, a ich najbliższym otoczeniem? Dlaczego potrzebujemy lepszych regulacji prawnych w tym zakresie?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski, redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.

Nieraz zdarza się, że miasta, by móc się dalej rozwijać, potrzebują nowej przestrzeni. W jaki sposób mogą ją sobie zapewnić?

Wszystko zależy od konkretnego miasta, bowiem każde ma swoją specyfikę. Są ośrodki, które historycznie mają bardzo małą powierzchnię i żadnych możliwości jej poszerzenia – dochodzi nawet do krytycznych sytuacji, w których prowadzone przez nie firmy komunalne mają swoje siedziby na terenie sąsiedniej gminy. W pozostałych przypadkach, gdy pojawia się problem z dostępnością przestrzeni, można go próbować rozwiązać na kilka różnych sposobów: drogą porozumień z otoczeniem, poprzez tworzenie związków funkcjonalnych, czy też poprzez poszerzanie granic miasta.

Jak w polskich warunkach zachodzi ostatni z wymienionych procesów? Z samej swojej natury wydaje się być on dość konfliktogenny. Wszak powiększenie obszaru miasta musi oznaczać „zabranie” fragmentu sąsiedniej gminy.

Zgadza się – konflikt występuje niemal zawsze, choć zdarzają się też wyjątki. Tak jest chociażby w Kołobrzegu, gdzie miejska firma komunalna ma siedzibę poza granicami miasta, na terenie, na którym nie ma ani żadnych mieszkańców, ani żadnych inwestycji gminnych. Miasto chce przyłączyć ten obszar do siebie, a sąsiednia gmina praktycznie nic na tym nie straci, więc nie pojawia się w tej sprawie opór. Zazwyczaj jednak mamy do czynienia z przypadkami odwrotnymi.

Czy udaje się wówczas w jakiś sposób załagadzać owe spory?

Nie jest to niestety proste, a zupełnie nie pomagają w tym regulacje prawne. Obecnie decyzje o poszerzeniu miasta nie są zależne od mieszkańców, czy lokalnych samorządowców – a zatem od środowisk najbardziej zainteresowanych – lecz od władzy centralnej. W efekcie bardzo często są one dyktowane przesłankami politycznymi, co jest rozwiązaniem – ujmując to delikatnie – dalekim od ideału. Przy takim podejściu nie dominuje bowiem troska o rozwój, lecz o polityczne interesy. Uważam, że optymalne byłoby rozwiązanie, w którym decydujący głos w sprawie przyłączenia bądź nieprzyłączenia do miasta danego terenu, mieliby jego mieszkańcy.

”

W obecnych warunkach prawnych decyzje o poszerzeniu miasta nie są zależne od mieszkańców, czy lokalnych samorządowców – a zatem od środowisk najbardziej zainteresowanych – lecz od władzy centralnej.

Zdarzają się jednak procesy zmiany granic miasta, które kończą się *happy endem* – i nie mam tu na myśli wyłącznie przypadków skrajnych, jak np. wspomnianego przez Pana Kołobrzegu, gdzie do miasta dołączony został niezamieszany obszar sąsiadującej gminy...

Tak było chociażby w Rzeszowie, gdzie kilkakrotnie następowało poszerzenie granic miasta na potężną skalę, gdyż – wyjściowo – miało ono bardzo małą powierzchnię. Również bez napięć udało się włączyć sąsiadującą gminę wiejską w obszar Zielonej Góry. Zdarzają się zatem przypadki, w których udaje się to zrobić z sukcesem, jednak nie jest to łatwe. Tak jak mówiłem – przeszkodą są tu uwarunkowania prawne, które zwyczajnie nie sprzyjają „pokojowemu” rozwiązywaniu takich sytuacji.

Cały czas jednak zastanawiam się, co konkretnie wpłynęło na to, że np. w Rzeszowie i Zielonej Górze udało się przezwyciężyć niesprzyjające osiągnięciu konsensusu regulacje.

W procesie łączenia jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze nie są ambicje rządzących, lecz jakość życia mieszkańców. Jeżeli ci ostatni – np. za pomocą różnego rodzaju zachęt – zostaną przekonani, że włączenie ich gminy w obszar miasta wpłynie pozytywnie na poziom życia, jeśli zostanie to konkretnie udowodnione, zapisane, obiecane, to jest spora szansa na to, że odpowiednio się dogadają i wyrażą chęć przyłączenia do miasta. Nie byłem przy tych rozmowach, nie znam szczegółów, ale jestem przekonany, że tak to musiało wyglądać. Dobro mieszkańców jest najważniejsze.

”

W procesie łączenia jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze nie są ambicje rządzących, lecz jakość życia mieszkańców. Ich dobro jest najważniejsze.

Przy czym – prawo nie powinno bazować na tym, że wszyscy są aniołami i będą umieli odpowiednio się dogadać, zachęcić zainteresowanych itp., lecz dawać narzędzia ku temu, by móc dobrze i skutecznie zarządzać samorządem.

Czy zna Pan przykłady, gdzie ten mechanizm prawny funkcjonuje sprawniej?

Ukraina na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat prowadziła reformę administracyjną, która zakończyła się – jeszcze przed wojną – stworzeniem realnych samorządów. Wcześniej funkcjonowały tam mocno rozdrobione gminy, z których wiele miało nawet po 500 mieszkańców, a może nawet i mniej. Było to rozwiązaniem kompletnie dysfunkcyjne. Chcąc z niego wyjść, Ukraińcy dali gminom kilkuletni okres na dobrowolne połączenie się z większymi, sąsiednimi gminami, proponując równolegle odpowiednie zachęty – znacznie atrakcyjniejsze niż obecnie w Polsce. Jeżeli ktoś nie wykorzystał czasu na połączenie, to następowało ono w późniejszym okresie drogą administracyjną, czyli odgórnie. I to zadziało.

Można byłoby spróbować powtórzyć ten system w Polsce?

My nie mamy problemu z aż tak małymi gminami – samorząd jest u nas całkiem nieźle zbudowany. Wymaga on korekt, ale nie rewolucji. Sądzę, że w wielu przypadkach problemy mogłyby zostać rozwiązane, gdybyśmy dysponowali atrakcyjniejszym systemem zachęt dla gmin. Wówczas nie byłyby potrzebne głębsze ingerencje administracyjne, a o politycznych nawet nie wspominając. Pomysł ten powinien być jednak bardzo dokładnie skonsultowany, tak, by została wypracowana określona metodyka działań i podejmowania decyzji.

Jak mówił Pan na początku rozmowy – gdy miasto potrzebuje terenów rozwojowych, nie zawsze musi dochodzić do rozszerzania jego granic. Nieraz wystarczy dobra współpraca między ośrodkiem centralnym a sąsiadującymi gminami. Jak to w Polsce wygląda?

Dobrze skonstruowana ustawa o związku metropolitalnym mogłaby moim zdaniem dawać szansę na to, by zredukować napięcia pomiędzy dużym miastem a otoczeniem zapewniając jednocześnie miastu możliwości rozwoju oraz „rozlewania” następujących w jego wyniku korzyści również na sąsiednie gminy. Planowanie przestrzenne na styku miasta i okalających je terenów powinno być wspólne i zachodzić przy współpracy miasta oraz jego sąsiadów – wydaje się to oczywiste, ale tak niestety nie jest. Obecnie obowiązująca ustawa o planowaniu przestrzennym jest dalece niedoskonała, a jej bezpośrednim efektem jest suburbanizacja, która przez kolejnych kilkadziesiąt lat będzie negatywnie rzutować na jakość życia, a także kondycję samych miast oraz ich otoczenia.

”

Dobrze skonstruowana ustawa o związku metropolitalnym mogłaby dawać szansę na to, by zredukować napięcia pomiędzy dużym miastem a otoczeniem, zapewniając jednocześnie miastu możliwości rozwoju oraz „rozlewania” następujących w jego wyniku korzyści również na sąsiednie gminy.

Skoro znamy diagnozę, dlaczego nie zastosujemy odpowiedniego leczenia?

Nieodpowiednia kuracja może jeszcze pogorszyć stan zdrowia pacjenta. Tak się niestety dzieje w tym wypadku – obecnie jesteśmy świadkami zmian warunków prawnych dotyczących samorządów, jednak właściwie wszystkie idą w kierunku przeciwnym niż oczekiwany. W związku z tym wiele podmiotów woli pozostać przy *status quo*, obawiając się, że wychodzenie z własnymi inicjatywami, aby rozwiązać pewne problemy, skończy się wprowadzeniem jeszcze gorszego prawa.

A nie jest tak, że pewna część winy leży jeszcze gdzie indziej, a mianowicie – w samym podziale administracyjnym? Wspominał Pan o tym, że wymaga on korekt...

W pewnych obszarach jest on bez wątpienia nieadekwatny wobec aktualnego stanu rozwoju państwa oraz wynikających z tego potrzeb. Zaszczością historyczną jest, chociażby odtwarzanie powiatów, i to według zasady, która już od dawna nie obowiązuje. Przedwojenne powiaty były mianowicie projektowane w taki sposób, by w jeden dzień jazdy furmanką dało się dojechać z jego granic do miasta powiatowego, a może nawet i z niego wrócić. Obecnie tym środkiem transportu mało kto się już porusza, dlatego też powiaty mogłyby być bez wątpienia większe.

Najlepszym przykładem złego skonstruowania podziału administracyjnego są tzw. gminy i powiaty obwarzankowe. Tego typu jednostki okalają niektóre miasta, będąc przez nie niejako osieroconymi – są one sztucznie oddzielone od ośrodka miejskiego, z którym są społecznie, gospodarczo i funkcjonalnie powiązanymi. Jest to rozwiązanie bardzo nieefektywne i konfliktogenne. Występują tam nieraz niesprawiedliwe mechanizmy, będące powodem napięć, związane m.in. z rozliczeniami usług komunalnych.

Czy uważa Pan, że należałoby dokonać kolejnej reformy administracyjnej, dotyczącej *stricto* powiatów?

Generalnie są one słabym ogniwem polskiego samorządu terytorialnego, nie tylko ze względów geograficznych, lecz także mając na uwadze ich niewyposażenie w majątek czy znikome źródła dochodów własnych. Mimo wszystko stanowią one dziś dla wielu Polaków swego rodzaju małe ojczyzny, wielu mieszkańców się z nimi identyfikuje, przez co nie powinniśmy ich ot tak likwidować. Jedyną zmianą, za którą bym optował, byłoby włączenie miast do „obwarzanków” – połączenie dwóch organizmów w jedną, funkcjonalną całość, co rozwiązałoby większość palących je dziś problemów.

”

Optowałbym za włączeniem miast do „obwarzanków” – połączenie dwóch organizmów w jedną, funkcjonalną całość rozwiązałoby większość palących je dziś problemów.

O rozmówcy

Prof. **Zygmunt Frankiewicz** – w 1979 r. ukończył studia na Politechnice Śląskiej, w 1987 uzyskał stopień doktora nauk technicznych, a w 1994 habilitował się w zakresie nauk technicznych. Jego specjalizacja to cyfrowe przetwarzanie sygnałów. Był profesorem Politechniki Śląskiej w Gliwicach. W latach 1990–2002 przez trzy kadencje zasiadał w Gliwickiej Radzie Miasta. W latach 1993–2019 był Prezydentem Miasta Gliwice. W 2015 r. został Prezesem Związku Miast Polskich.

W Senacie X kadencji jest przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz członkiem Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Bezpartyjny.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDĄŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



Partnerzy numeru

