Opole, Rzeszów, Zielona Góra… Kolejne duże miasta zabiegają o rozszerzenie swoich granic. Skąd bierze się to zjawisko? Czy granice gmin mają aż tak duże znaczenie? Narosło wokół tego sporo nieporozumień, a argumenty padające w publicznej debacie częstokroć nie mają wiele wspólnego z faktami.

Miasto – jako forma zagospodarowania terenu – zwykle nie wypełnia całej gminy miejskiej; należą do niej także tereny otwarte. Z drugiej strony, w sąsiadujących z dużymi miastami gminach wiejskich znajdują się obszary o typowo miejskich funkcjach, jak osiedla mieszkaniowe, zakłady przemysłowe, wielkopowierzchniowy handel. Granice gmin przebiegają nierzadko w sposób zupełnie przypadkowy. Między „miastem” a „wsią” nie widać żadnej różnicy. Kępa i Wróblin należą do Opola, a leżące między nimi Krzanowice – do gminy Dobrzeń Wielki. Sadków-Górki koło Radomia to takie samo osiedle domów jednorodzinnych jak Długojów po drugiej stronie lotniska, w granicach miasta. Domaszowice Wikaryjskie w Kielcach niczym się nie różnią od sąsiednich Domaszowic w gminie Masłów. Zdarza się, że w podmiejskiej gminie znajdują się duże obiekty infrastruktury publicznej obsługujące miasto. Przykłady to Elektrownia „Opole” w gminie Dobrzeń Wielki i Port Lotniczy „Rzeszów” w gminie Trzebownisko.

Wciąż mamy do czynienia z żywiołowym rozwojem zabudowy o funkcjach miejskich na terenach podmiejskich. „Wiejskie” gminy Kowala koło Radomia, Krasne koło Rzeszowa w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przeznaczają pod zabudowę po 30-40% procent swojej powierzchni. Czarnowąsy pod Opolem od lat przekształcają się w osiedle mieszkaniowe, a studium gminy Dobrzeń Wielki przewiduje jeszcze jego powiększenie. Zjawisko rozprzestrzeniania zabudowy w obszarach podmiejskich – zwane suburbanizacją – nie jest korzystne. Pochłania tereny dotychczas czynne przyrodniczo, zwiększa koszty infrastruktury technicznej. Skutkiem jest także zniszczenie krajobrazu wiejskiego, w stopniu wyróżniającym Polskę na tle krajów europejskich.

[mc4wp_form id=”84″]

Jeśli to złe procesy, to dlaczego się na nie pozwala? Kto ma w tym interes? Wyciągnąć z miasta mieszkańców, przedsiębiorców – to się opłaca gminom podmiejskim. Osiągają „rozwój” i większe wpływy podatkowe. Opłaca się to tymże mieszkańcom i przedsiębiorcom, bo pod miastem jest ziemia tańsza, a podatki – niższe. Tuż za granicą gminy miejskiej zaczyna się coś w rodzaju specjalnej strefy ekonomicznej: wszystko mniej kosztuje i jest łatwiejsze do załatwienia. A kto na tym traci? Oczywiście miasto. Co gdzieś przybędzie, gdzieś musi ubyć. Chciałoby się

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

rzec „zdrowa konkurencja między gminami”. Ale to nieprawda. Konkurencja – owszem, ale nie zdrowa.

Rzecz bowiem w tym, że ci, którzy uciekli do gmin podmiejskich, faktycznie nadal funkcjonują w mieście. W mieście pracują, w mieście kształcą swoje dzieci, w mieście korzystają z handlu, usług, rozrywki. Także pracownicy i klienci podmiejskich zakładów w dużej części przyjeżdżają z miasta. W ten sposób mieszkańcy i przedsiębiorcy z przedmieść na co dzień korzystają z miejskiej infrastruktury. A jednak nie ponoszą kosztów jej utrzymania: nie płacą podatków miejskich, lecz wiejskie – z oczywistych względów znacznie niższe. Jest to swego rodzaju „jazda na gapę”, tyle że legalna. To sprawia, że gminy podmiejskie są tak „konkurencyjne” w stosunku do miasta. Ale to nie tyle konkurencja, co pasożytnictwo.

Opisany problem w kategoriach naukowych można określić jako: zniekształcony, niepełny rachunek ekonomiczny. Uciekający z miasta nie biorą pod uwagę kosztów zewnętrznych, które powstają w związku z ich decyzją lokalizacyjną. To zaś powoduje, że nieefektywnie wykorzystujemy przestrzeń. Na mieszkalnictwo i działalność gospodarczą zajmujemy jej znacznie więcej niż potrzeba. Jednocześnie w miastach wielkie tereny poprzemysłowe, zdegradowane dzielnice śródmiejskie czekają na rewitalizację. Brakuje na to pieniędzy, bo odpływają one z miast do sąsiednich gmin. Zamiast ulepszać nasze miasta, niszczymy otwarty krajobraz wiejski na przedmieściach.

Jak ma się do tego tendencja powiększania gmin miejskich? Otóż miasto może dążyć do przejęcia podmiejskich terenów zabudowanych bądź otwartych i w obu przypadkach może to być uzasadnione. W pierwszym przypadku – „minimalistycznym” – chodzi o dostosowanie granic gmin do rzeczywistego zagospodarowania: tereny funkcjonalnie miejskie – w mieście, wiejskie – w gminie wiejskiej. Włączenie obszarów o miejskim charakterze do gminy miejskiej wyrównuje – i urealnia – poziom opodatkowania. Ponadto pozwala lepiej planować ogólnomiejską infrastrukturę. W drugim – „maksymalistycznym” – przypadku miasto chce przejąć również pas przylegających do niego terenów otwartych. Są to tereny „rozwojowe”, jednak celem nie musi być ich zabudowa – może też chodzić o zachowanie zielonego pierścienia. Korzyścią jest wówczas nie tylko lepsze napowietrzanie i dostępność terenów wypoczynkowych, ale też ochrona przed opisaną wyżej konkurencją ze strony gmin wiejskich.

Włączenie potencjalnych terenów inwestycyjnych do gminy miejskiej wydaje się być

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

słusznym działaniem uprzedzającym ich zagospodarowanie: daje możliwość jego wstrzymania do czasu, aż wyczerpią się dostępne tereny bliżej centrum miasta. Prowadzenie takiej polityki jest bardziej skuteczne w obrębie jednej gminy. Nie ma natomiast żadnej rękojmi, że gminy podmiejskie będą w tym względzie współdziałać z miastem. Pozostawienie pogranicznego obszaru w rękach wójtów umacnia partykularyzm i dopuszcza konkurencję tam, gdzie powinno zachodzić uzupełnianie się funkcji.

Czy zatem dążenia niektórych dużych miast do rozszerzenia granic to zjawisko godne poparcia? I tak, i nie. Tak – z przyczyn opisanych wyżej. Nie – bo również te działania obciąża brzemię partykularyzmu. Kto ma polityczną siłę przebicia, ten osiągnie swoje cele, mniejsza o to, czy społecznie pożądane. A co z innymi dużymi miastami, które borykają się z takimi samymi problemami? Kto i na jakich zasadach określa, które obszary powinny być przyłączone do gminy miejskiej? Dlaczego zajmują się tym miejscy urzędnicy, a nie niezależni biegli?

Wobec uznaniowości działań ze strony miast nie dziwi opór pojawiający się w gminach podmiejskich. Jednak podnoszony argument, jakoby przesuwanie granic było zamachem na „tradycyjne” społeczności lokalne, jest wątpliwy. Przecież duża część, nierzadko większość mieszkańców podmiejskich „wsi” to przybysze z miasta. Struktura społeczno-gospodarcza tych jednostek nie ma wiele wspólnego z „wiejską tradycją.” Tworzy się w powiązaniu z miastem, a nie z miejscową osadą gminną. Wątpliwość budzą też konsultacje społeczne, można je bowiem przeprowadzić tendencyjnie. Dość neutralne pytanie „Czy chcesz przyłączenia do gminy miejskiej, czy wolisz pozostać w wiejskiej?”zupełnie inaczej brzmi w postaci następującej: „Czy chcesz płacić wyższe podatki na utrzymanie infrastruktury, z której codziennie korzystasz, czy też wolisz nadal używać jej za darmo”?

Wnioski są następujące. Zjawisko „pasożytniczej” konkurencji ze strony gmin podmiejskich dotyczy wszystkich większych miast w Polsce. Problem powinien zostać rozwiązany całościowo. Rząd z pomocą ekspertów winien wypracować obiektywne zasady kształtowania granic gmin miejskich zależnie od zagospodarowania przyległych terenów oraz charakteru sieci osadniczej w regionie. Zagadnienie ewentualnych rekompensat dla jednostek tracących części swoich terytoriów wypada rozważyć w szerszym kontekście przepływu zasobów między miastami a ich zapleczami. Korekta powinna zostać przeprowadzona obligatoryjnie w skali całego kraju, najlepiej w czasie zbieżnym z wyborami samorządowymi.

Uporządkowanie granic gmin miejskich nie zastąpi całościowej reformy ustroju

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

planowania przestrzennego w Polsce. W szczególności, jako celowe jawi się przeniesienie władztwa planistycznego – w zakresie określania sposobów użytkowania terenu – na poziom funkcjonalnych obszarów miejskich. Zrównoważenie gospodarki przestrzenią, a jednocześnie powstrzymanie niszczenia ojczystego krajobrazu pozostaje jednym z największych wyzwań rozwojowych Rzeczpospolitej.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].