



EFEKTYWNOŚĆ ZASADNICZEGO PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO SYTUACJA MIAST

Tczew, 17 marca 2026 r.

Miasta w reformie 1989/90 i w III RP

Andrzej Porawski

dyrektor Biura Związku Miast Polskich



Punkt wyjścia – ustawa Przepisy wprowadzające = usankcjonowanie PRL-u

Art. 3. 1. Jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego (miasta, gminy), istniejące w dniu wejścia w życie ustawy¹, a także miasto stołeczne Warszawa, miasto Kraków i miasto Łódź, zachowują dotychczasową nazwę, obszar, granice i siedzibę władz.

1 Od roku 1975 tworzenie, likwidacja i zmiana granic miast należały do ministra administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska, na wniosek TOAP stopnia wojewódzkiego, po zasięgnięciu opinii właściwej rady narodowej.

2. Miejscowości posiadające w dniu wejścia w życie ustawy status miasta zachowują ten status w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym.

3. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o radzie narodowej gminnej, miejskiej, dzielnicowej lub wspólnej dla miasta i gminy bądź o terenowym organie administracji państwowej stopnia podstawowego albo o organach władzy lub administracji państwowej stopnia podstawowego - rozumie się przez to odpowiednie organy gminy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Furtka – zaproszenie do zmian oddolnych = CHAOS

- Art. 4. 1. W jednostkach podziału terytorialnego, w których w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96) działały wspólne organy dla miasta i sąsiadującej z nim gminy, utworzone na podstawie przepisu art. 21 ust. 1 ustawy *o systemie rad narodowych...*, wybiera się wspólne organy określone w ustawie o samorządzie terytorialnym.
2. W terminie do dnia ~~31 grudnia 1990 r.~~ **30 września 1991 r.** Rada Ministrów rozstrzygnie o podziale organów wspólnych, o których mowa w ust. 1, lub o połączeniu gmin, stosując odpowiednio przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym.
3. W wypadku podziału, o którym mowa w ust. 2, przepis art. 114 ust. 1 pkt 2 oraz art. 114 ust. 2 ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin stosuje się odpowiednio.
4. W wypadku zmian w podziale terytorialnym, przeprowadzanych w terminie do dnia 31 grudnia 1991 r., polegających na tworzeniu z jednej gminy dwóch lub więcej jednostek, radni dotychczasowej rady gminy stają się radnymi rad w nowych jednostkach w zależności od miejsca swojego zamieszkania.
5. W wypadku, o którym mowa w ust. 4, mogą być przeprowadzone wybory uzupełniające. Przepis art. 114 ust. 1 pkt 2 oraz art. 114 ust. 2 ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin stosuje się odpowiednio.

Potem dodano jeszcze dwa ustępy dotyczące zarządów gmin, w których dokonywano zmian

Kształt chaosu

W latach 1991 i 1992 przeprowadzono chaotyczną restrukturyzację gmin, dokonując istotnych zmian (zmiany weszły w życie 1 lutego 1991, 2 kwietnia 1991 i 1 stycznia 1992) w początkowym podziale na miasta i gminy:

- wiele odrębnych jednostek posiadających wspólne organy dla zarówno miast jak i gmin (z siedzibami w tych miastach) **połączono**; określenie gmina miejsko-wiejska nie było oficjalnie używane, stosowano nadal określenie gmina (obocznie używano określenia miasto połączone z gminą lub miasto-gmina, aby odróżnić je od gmin typowo wiejskich),
- niektóre odrębne jednostki posiadające wspólne organy dla zarówno miast, jak i gmin (znajdujących się w miastach) oficjalnie **rozdzielono**,
- część odrębnych jednostek posiadających oddzielne organy dla zarówno miast, jak i gmin (znajdujących się w miastach) **zachowała swą odrębność**; dotyczyło to szczególnie większych miast, choć występowały duże rozbieżności; stan ten (traktowany jako niezmienny) nie został opisany w żadnych aktach prawnych,
- nieliczne miasta, które zachowały swą odrębność w dalszym ciągu, były jednostkami administracyjnymi określanymi jako miasta (nie gminy).

Rozmiary chaosu

Nie było podziału na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, lecz na *miasta* i *gminy* jako podstawowe jednostki administracyjne. Początkowo Polska dzieliła się na 2343 gminy i 814 miast, a więc na **3157** jednostek najniższego rzędu.

W warunkach odtwarzanej po półwieczu demokracji lokalnej **pozwolono w tym zakresie na znaczną dowolność**, w ramach której podejmowano niektóre decyzje na podstawie doraźnych konfliktów i emocji.

W trzech kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów doszło do następujących zmian:

Rozporządzenie RM	Nowe gminy	Połączenie dwóch jednostek w jedną	Rozdzielenie jednej jednostki na dwie	Zmiany nazw i/lub granic
z dnia 27.XII.1990	0	0	15	3
z dnia 28.XII.1990	0	147	0	0
z dnia 26.IX.1991	0	389	23	2

W efekcie stopniowo ukształtował się obecny podział administracyjny: blisko 2500 gmin, w tym ok. 180 sztucznie rozdzielonych na miasto i osobną, otaczającą to miasto, mającą w nim siedzibę gminę „obwarzankową”.

Efekt

- Obecny podstawowy podział administracyjny, przejęty bezrefleksyjnie po okresie, w którym **nie istniały podmiotowe, wyposażone w osobowość prawną i majątek społeczności lokalne, nie odzwierciedla kryteriów określonych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie terytorialnym: *jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniająca więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych.***
- Wiele ówczesnych granic gmin było ustalonych przypadkowo, a część korekt z lat 1990-92 tylko pogłębiła istniejący chaos.
- Jednym z efektów tamtych decyzji było ograniczenie granic miast do **linii ówczesnej zabudowy**, co **nie miało żadnego znaczenia w gminach miejsko-wiejskich, ale pozba- wiło szans na rozwój te spośród nich, dla których granice miasta stały się granicami administracyjnymi gminy** (dobitnie ilustrowały to dane GUS o gęstości zaludnienia tych miast, np. Rzeszowa, Ełku, Mińska Mazowieckiego, Inowrocławia, Tczewa i in.).

Miasta

- Po 1990 r. zachodziły w szybko rozwijającej się Polsce lokalnej procesy **urbanizacji**, które przekraczały granice administracyjne, prowadząc m.in. do nadmiernej skali zjawiska rozlewania się wielu miast.
- Wiele wniosków o zmiany granic, zgłaszanych przez miasta, miało ścisły związek z zachodzącymi zmianami przestrzennymi, stąd postulat ZMP, by wskazane w art. 4 kryteria uzupełnić o uwarunkowania zrównoważonego rozwoju.
- Kilka zmian, dokonanych w latach 2016-2023, nie miało uzasadnienia zgodnego z kryteriami ustawowymi, polegając na takiej zmianie granic, by podmiot gospodarczy, będący znaczącym podatnikiem podatku od nieruchomości, znalazł się w innej gminie. Media wykorzystywały to jako pretekst do upowszechnienia mitu „walki o miedzę”.
- W dotychczasowej praktyce kolejne rządy podejmowały decyzje w zasadzie tylko na wniosek zainteresowanych gmin, z tym, że sposób ich rozpatrywania był niejednolity i niekonsekwentny. Deklarowano na przykład pozytywne rozpatrywanie wyłącznie wniosków zaopiniowanych pozytywnie przez uprawnione podmioty, a jednocześnie odrzucono w roku 2014 wniosek Szczecina, zaopiniowany pozytywnie przez wszystkie podmioty, w tym przez wojewodę.

Miasta w miejskich obszarach funkcjonalnych

- ZMP wielokrotnie wskazywał, że alternatywą dla zmian granic jest stworzenie skutecznych (instytucjonalnych) **narzędzi współpracy gmin na rzecz wspólnych przedsięwzięć rozwojowych (koordynacji rozwoju)**. Nie są nimi związki komunalne ani porozumienia między-gminne, gdyż odbierają zadania tworzącym je jednostkom. Projekt M. Kuleszy, zawarty w tzw. „prezydenckim” projekcie ustawy z 2014 roku, był takim rozwiązaniem, ale nie został uchwalony.
- System **zachęt finansowych** (5% PIT przez 5 lat) do łączenia się gmin okazał się nieskuteczny (raz był wykorzystany – Zielona Góra – ale nie jako główny motyw połączenia).
- Wprowadzone na nasz wniosek do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – **porozumienie terytorialne** – nie zostało wykorzystane (poza jednym przypadkiem – *Dorzecze Wisłoki* – 32 gminy i 3 powiaty z dwóch województw: podkarpackiego i małopolskiego + MFiPR).
- **ZIT-y i ZPT-y** są tylko okresowymi narzędziami wydatkowania środków unijnych. ZPT – porozumienia lokalnych samorządów z zarządem województwa.
- **Porozumienie terytorialne** między SSOM a Zarządem Województwa Zachodniopomorskiego.
- **Związki rozwojowe** – nowy projekt – szansa dla subregionów.

Czy jest szansa na podjęcie trudnego wyzwania, jakim jest reforma podziału administracyjnego ?

- W latach 1990. nie prowadzono **żadnej poważnej debaty** na temat podstawowego podziału administracyjnego kraju. Debatę zdominowała dyskusja na temat liczby i granic rejonów administracji rządowej, przyszłych powiatów oraz województw.
- Kilka opracowań, które powstały na ten temat po r. 2010, koncentrowało się na problemach, jakie wyłaniają się przy zmianach w tym podziale, ale zasadniczo nie stanowią one podstawy do dokonania rzetelnej jego oceny. Niektóre z nich wskazują jednak np. na problem **gmin obwarzankowych** oraz na **niewystarczający potencjał** wielu **małych miast i gmin** do realizacji zadań własnych gmin.
- **Raport J. Hausnera, raport MAiC (M. Boni), artykuł T. Kaczmarka, raport P. Swianiewicza (MAiC).**
- Nasilający się kryzys demograficzny, depopulacja wielu obszarów i starzenie się społeczności lokalnych powinny skłonić do **pilnego podjęcia prac** nad rzetelną oceną podziału administracyjnego z punktu widzenia niezbędnego potencjału społeczno-gospodarczego gmin. Nie ma jednak odpowiedniego ośrodka badawczego (NIST?).
- **Brak woli politycznej – zdolności „elit” do przeprowadzenia systemowych reform.**

„Obwarzanki” wg prof. Pawła Swianiewicza

- Wśród jednostek podziału terytorialnego kraju jest 39 powiatów i ponad **150 gmin** „obwarzankowych” – to znaczy takich, w którym odrębną jednostką miejską (odpowiednio: powiat grodzki i gminę miejską) otacza odrębna jednostka o charakterze przeważnie wiejskim, której siedzibą jest miasto centralne i której nazwa nawiązuje do tego miasta.
- W wielu wypowiedziach ekspertów przewija się przekonanie o **dysfunkcyjności** takiego rozwiązania. Są to bowiem obszary powiązane funkcjonalnie; faktyczny zasięg wielu usług za które odpowiadają samorzady obejmuje terytorium obu, politycznie i administracyjnie odrębnych, jednostek tworzących swoisty mikroregion.
- Obecne rozwiązanie **utrudnia zatem spójne planowanie oraz efektywne zarządzanie** uwzględniające potrzeby wszystkich mieszkańców. Jest także szkodliwe z punktu widzenia politycznej legitymizacji działań samorządów. Mamy bowiem do czynienia z częstym zjawiskiem tzw. **gapowiczów** – mieszkańców gmin i powiatów obwarzankowych, których podatki zasilają budżety ich samorządów, a którzy korzystają z usług wytwarzanych w mieście i dofinansowywanych z budżetów tych miast.
- Patrząc od drugiej strony – mieszkańcy ci korzystają z usług, na których jakość nie mogą oddziaływać jako obywatele-wyborcy władz samorządowych. Łamie to podstawowy fundament, na którym opierają się argumenty za polityczną decentralizacją.

„Obwarzanki” - podsumowanie

- Gminy obwarzankowe to w większości **sztuczne twory**, powstające (zarówno pod koniec PRL-u jak i na początku przemian) na „zapotrzebowanie”, a nie z powodów funkcjonalno-przestrzennych. Granice miast wyznaczano najczęściej po obrysie ówczesnej zabudowy.
- Gminy obwarzankowe stanowią **zaprzeczenie** kryterium konstytucyjnego, jakim jest *jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniająca więzi społeczne i gospodarcze, zapewniająca zdolność wykonywania zadań publicznych*.
- Gminy obwarzankowe, otaczające miasta, **nigdy nie powstałyby w tym kształcie, gdyby nie te miasta**. Ich odrębna „tożsamość” to fikcja (poza kilkoma wyjątkami, które – zgodnie z sugestiami NIST należy rozpatrywać indywidualnie).
- Naturalnym obszarem życia społeczności lokalnej jest **gmina miejsko-wiejska**, jako racjonalny twór funkcjonalno-przestrzenny, który spełnia kryteria tworzenia gmin.

Dziękuję za uwagę

ŻYCZĘ ZDROWIA

I POWODZENIA W POLITYCE ROZWOJU MIEJSKICH
OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH