

**Załącznik**  
**do Uchwały Nr ...../2025**  
**Rady Gminy Chełm**  
**z dnia .... marca 2025 r.**

## **UZASADNIENIE**

**opinii Rady Gminy Chełm w przedmiocie zmiany granic administracyjnych pomiędzy gminą Chełm i miastem Chełm przez włączenie do miasta Chełm z gminy Chełm obrębów ewidencyjnych: Janów, Okszów, Okszów-Kolonia, Pokrówka, Żółtańce-Kolonia, Horodyszcze, Horodyszcze-Kolonia, Rudka, Parypse, Zawadówka**

### **1. Rys historyczny konfliktu granicznego wywołanego przez Miasto Chełm**

Nie minęły jeszcze echa wydarzeń z września 2021 roku, kiedy to Prezydent Miasta Chełm forsował zmiany terytorialne, które miały doprowadzić do utraty przez Gminę Chełm około 20% powierzchni, a Rada Miasta Chełm swoją uchwałą z dnia 27 grudnia 2024 r. uruchamia ponownie procedurę zaboru dziesięciu sołectw Gminy Chełm.

Historia podważania dotychczasowych granic administracyjnych przez Miasto Chełm rozpoczęła się w roku 2021, gdy ujawniono plany odebrania Gminie Chełm bardzo ważnych terytoriów. Wówczas mieszkańcy Gminy wykazali się wielką odpowiedzialnością, występując w obronie Gminy jako ich własnej wspólnoty samorządowej. W wyniku zdecydowanych działań społecznych oraz zabiegów proceduralnych, w tym podpisaniem porozumień pomiędzy Wójtem Gminy Chełm i Prezydentem Miasta Chełm, w dniu 27 października 2021 r., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ograniczył łączną powierzchnię terenów planowanych do włączenia w granice administracyjne miasta do około 470 ha.

Owe porozumienia, zawarte w obawie przed niekorzystnym dla Gminy Chełm rozstrzygnięciem i utratą wielu miejscowości, opierały się na dwóch założeniach:

- 1) przejęciu przez Miasto wyraźnie określonych obszarów Gminy Chełm (obejmujących niezabudowany obszar rolniczy położony w obrębach ewidencyjnych Pokrówka i Depułtęcze Królewskie oraz zagospodarowany obszar położony na północny-wschód od miasta, tj. przede wszystkim tereny Cementowni CEMEX);
- 2) wypłaty przez Miasto na rzecz Gminy rekompensat finansowych.

W odniesieniu do terenu obrębów Pokrówka i Depułtęcze Królewskie (który miał stać się enklawą Miasta otoczoną terenami Gminy) Prezydent Miasta hucznie zapowiadał utworzenie tam tzw. „EURO PARKU”, będącego swego rodzaju strefą ekonomiczną. Była to główna przesłanka dla dokonywanej zmiany granic, a cały proces uzasadniany był potrzebą pozyskania przez Miasto atrakcyjnych terenów inwestycyjnych, które miały służyć rozwojowi regionu. W tej materii nie zostały wykonane żadne analizy czy badania, które udowodniałyby realność

planowanego przedsięwzięcia. Również przedstawiany przez Prezydenta Miasta podmiot, który miał być zaangażowany w proces budowy „EURO PARKU”, czyli Państwowa Agencja Rozwoju Przemysłu, nie odpowiedziała na zaproszenie aby porozmawiać o pomysłach Prezydenta. Dlatego też – choć przez krótki czas „enklawa” znajdowała się w granicach miasta Chełm – w wyniku inicjatywy Gminy Chełm, decyzją Rady Ministrów z dniem 1 stycznia 2025 r. obszar ten powrócił w granice gminy Chełm.

Drugi obszar, którego dotyczyły porozumienia zawarte w 2021 r. obejmował części obrębów ewidencyjnych Koza-Gotówka i Srebrzyszcze. Na obszarze tym znajdują się: farma fotowoltaiczna, część zakładu Cementowni CEMEX, a także otaczające je niezabudowane grunty rolne oraz wyrobiska kopalniane zakładu Cementowni CEMEX.

Negatywne konsekwencje dla Gminy wynikające z uszczerbku finansowego związanego z utratą wpływów podatkowych uzyskiwanych dotychczas z Cementowni CEMEX w pewnym stopniu miały zrekompensować ustalenia porozumień pomiędzy Wójtem Gminy Chełm a Prezydentem Miasta Chełm. Kwestia realności wzajemnych rozliczeń była wtedy kluczowa dla ich zawarcia. Do dnia dzisiejszego podpisywane porozumienia i zapewnienia Prezydenta Jakuba Banaszka o zwrocie Gminie utraconych podatków okazały się jedynie fikcją. **Jest to szczególnie bulwersujący przypadek zignorowania publicznie składanych obietnic, podważający wiarygodność organów Miasta Chełma.** Dlatego też Gmina Chełm rozpoczęła procedurę odzyskania tych terenów, mając pełne poparcie mieszkańców w przeprowadzonych konsultacjach społecznych.

W dniu 18 listopada 2024 r. Rada Gminy Chełm podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych gminy Chełm i przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Chełm. Efektem tych przygotowań ma być wystąpienie przez Radę z odpowiednim wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Oznacza to, że obecnie na etapie lokalnym toczą się dwie równoległe procedury zmiany granic.

## **2. Treść inicjatywy Rady Miasta Chełm i ryzyko obejścia prawa**

Dopiero w świetle tych okoliczności powinna zostać rozpatrzona kwestia inicjatywy Rady Miasta Chełm, która znalazła wyraz w uchwale NR XIII/89/24 z 27 grudnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych Miasta Chełm oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Chełm dotyczących zmiany granic administracyjnych.

Zmiana granic miałaby polegać na włączeniu do miasta Chełm następujących terenów będących w granicach gminy Chełm:

- 1) obrębu ewidencyjnego Janów o powierzchni 481,38 ha;
- 2) obrębu ewidencyjnego Okszów o powierzchni 191,29 ha;
- 3) obrębu ewidencyjnego Okszów-Kolonia o powierzchni 186,45 ha;

- 4) obrębu ewidencyjnego Pokrówka o powierzchni 558,61 ha;
- 5) obrębu ewidencyjnego Żółtańce-Kolonia o powierzchni 171,27 ha;
- 6) obrębu ewidencyjnego Horodyszcze o powierzchni 653,67 ha;
- 7) obrębu ewidencyjnego Horodyszcze-Kolonia o powierzchni 253,76 ha;
- 8) obrębu ewidencyjnego Rudka o powierzchni 962,60 ha;
- 9) obrębu ewidencyjnego Parypse o powierzchni 509,60 ha;
- 10) obrębu ewidencyjnego Zawadówka o powierzchni 478,81 ha.

**W ocenie Rady Gminy Chełm inicjatywa Rady Miasta ma charakter taktyczny, będąc działaniem o znamionach obejścia prawa.** Analiza treści uchwały intencyjnej prowadzi do wniosku, że rzeczywistym celem jej podjęcia nie jest przeprowadzenie jakkolwiek możliwej do realizacji zmiany granic, **lecz utrudnienie procedowania wniosku Rady Gminy Chełm w zakresie odzyskania terytorium odebranego Gminie Chełm.**

Już pobieżne zapoznanie się z charakterystyką terenów objętych inicjatywą Rady Miasta pozwala na stwierdzenie, że w przeważającej mierze dotyczą one obszarów typowo wiejskich: rolnych (zdecydowana większość tego terenu), leśnych oraz o dominującej zabudowie zagrodowej. Co więcej – przeprowadzenie zmiany granic w tym zakresie doprowadziłoby do podziału gminy Chełm na trzy, niepowiązane ze sobą części. **Tym samym istnieje poważne ryzyko, że wobec oczywistej bezzasadności wniosku ma on charakter „taktyczny” – jego celem jest wywołanie u organów administracji rządowej wrażenia, że argumenty Rady Gminy Chełm (wyrażone we wniosku o przywrócenie Gminie odebranego wcześniej terytorium) i Rady Miasta Chełm mają charakter równoważny. Tak jednak nie jest.**

Jak już wspomniano uchwałą Rady Miejskiej przewiduje się odebranie Gminie Chełm najważniejszych miejscowości i podział jej na trzy odrębne „enklawy”. Niedorzeczność tego pomysłu jest widoczna już „na pierwszy rzut oka” i jest szczególnie rażąca wobec niedawnego odebrania Miastu terenu Pokrówki i Depułtycz Królewskich (będącego „enklawą”). Ujawnia się natomiast w pełni po zestawieniu go z ustawowymi przesłankami zmiany granic.

### **3. Wyniki konsultacji społecznych**

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, konsultacje z mieszkańcami w sprawie zmiany granic mają istotne znaczenie prawne. Nie mogą być traktowane jedynie formalnie, zwłaszcza, gdy wynika z nich jednoznaczny sprzeciw uczestników wobec przedstawionych im planów.

W dniach od 10 do 16 marca 2025 r. na terenie Gminy Chełm przeprowadzone zostały konsultacje społeczne w przedmiocie zmiany granic.

Konsultacje przeprowadzono w formie ankiet konsultacyjnych. Formularz ankiety konsultacyjnej został: opublikowany na stronie internetowej Gminy Chełm i w Biuletynie

Informacji Publicznej, wyłożony u Sołtysów we wszystkich sołectwach Gminy Chełm i w Urzędzie Gminy Chełm oraz udostępniony w punktach konsultacyjnych.

Formularz ankiety konsultacyjnej można było wypełnić i złożyć, w okresie trwania konsultacji u sołtysów we wszystkich sołectwach i w Urzędzie Gminy Chełm. W konsultacjach społecznych drogą elektroniczną za pomocą dedykowanej platformy [gminachelm.wdialogu.pl](http://gminachelm.wdialogu.pl) wzięło udział 1167 osób, natomiast ankietę papierową wypełniło 3 709 osób.

#### **Wyniki łączne we wszystkich sołectwach Gminy:**

- 1) ogółem liczba mieszkańców Gminy Chełm wynosi 14 988 osób;
- 2) liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach – 4 876 osób;
- 3) liczba ankiet konsultacyjnych ważnych – 4 864, co stanowi 99,75 % w odniesieniu do liczby osób, które wzięły udział w konsultacjach, w tym:
  - a) liczba ankiet konsultacyjnych popierających („jestem za”) - 39, co stanowi 0,26 % w odniesieniu do liczby mieszkańców, a 0,80 % w odniesieniu do liczby ankiet konsultacyjnych ważnych,
  - b) liczba ankiet konsultacyjnych przeciw („jestem przeciw”) – 4 822, co stanowi 32,17 % ankiet konsultacyjnych w odniesieniu do liczby mieszkańców, a 99,14 % w odniesieniu do liczby ankiet konsultacyjnych ważnych,
  - c) liczba ankiet konsultacyjnych wstrzymujących się („wstrzymuję się”) – 3, co stanowi 0,02 % ankiet konsultacyjnych w odniesieniu do liczby mieszkańców, a 0,06 % w odniesieniu do liczby ankiet konsultacyjnych ważnych,
- 4) liczba ankiet konsultacyjnych nieważnych – 12, co stanowi 0,08 % ankiet konsultacyjnych w odniesieniu do liczby mieszkańców, a 0,25 % w odniesieniu do liczby osób, które wzięły udział w konsultacjach.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych jednoznacznie wskazują na sprzeciw mieszkańców gminy Chełm do proponowanej przez Radę Miasta Chełm zmiany granic.

Warto zauważyć, że w poprzednich konsultacjach dotyczących zmian granic mieszkańcy Gminy Chełm jednoznacznie opowiadali się za Gminą – najpierw, gdy sprzeciwiali się odebraniu jej terytorium na korzyść Miasta, a następnie, gdy popierali odzyskanie przez Gminę terenów tzw. enklawy.

W listopadzie 2021 r. przeprowadzone zostały konsultacje społeczne w przedmiocie ówczesnie procedowanej zmiany granic. Spośród liczby 11793 mieszkańców gminy Chełm uprawnionych do konsultacji, udział w nich wzięło 2986 osób, co stanowi 25,32 %. Liczba ankiet konsultacyjnych ważnych to 2933, co stanowi 98,23 % w odniesieniu do liczby osób, które wzięły udział w konsultacjach. „Jestem za” było 59 osób (2,01 %), „Jestem przeciw” – 2856 (97,38 %), „Wstrzymuję się” – 18 (0,61 %). Jak wykazały powyższe konsultacje zdecydowana większość mieszkańców gminy była przeciwna zmianom granic gminy Chełm. Mieszkańcy Gminy Chełm jednoznacznie wyrazili swoje negatywne stanowisko także podczas protestów.

Natomiast na przełomie września i października 2023 roku przeprowadzono konsultacje w sprawie zwrotu Gminie Chełm terenu tzw. enklawy. W wyniku przeprowadzonych konsultacji, za zmianą granic opowiedziało się 99,77 % (2642 osoby), biorących udział w głosowaniu, przeciwko były 2 osoby, wstrzymały się 4 osoby. Ogólna frekwencja w konsultacjach wyniosła 22,87 % uprawnionych do głosowania.

**Oznacza to, że od lat Mieszkańcy Gminy Chełm opowiadają się za jej integralnością terytorialną i przeciw planom Miasta Chełm.**

Z drugiej strony w tym miejscu dla porównania i poznania skali problemu, należałoby przedstawić wyniki konsultacji społecznych w mieście Chełm. W dniach od 24 lutego 2025 r. do 9 marca 2025 r. odbyły się konsultacje społeczne ws. zmiany granic administracyjnych Miasta Chełm. Przedmiotem których było poznanie opinii społeczności lokalnej w sprawie zmiany granic administracyjnych polegającej na włączeniu do miasta Chełm „nowych terenów” z gminy Chełm. Łącznie wpłynęło 927 ankiet konsultacyjnych, nieważnych głosów odnotowano 38, w związku z tym ważnych było 889 głosów. Liczba głosów „przeciw” włączeniu przedmiotowych terenów do miasta Chełm wynosiła 410, co stanowi 46,12% ważnych głosów. Natomiast 476 głosów opowiedziało się „za” włączeniem przedmiotowych terenów do miasta Chełm, co stanowi 53,54% ważnych głosów. Liczba głosów „wstrzymujących się” w wyrażeniu opinii włączenia przedmiotowych terenów do miasta Chełm wynosiła 3, co stanowi 0,34% ważnych głosów. Istotne jest, że niespełna 1% (0,87%) spośród wszystkich mieszkańców Miasta Chełm poparło inicjatywę Rady Miasta Chełm.

Mając na uwadze wagę sprawy i samą jej istotę, którą jest codzienny byt mieszkańców gminy i miasta, powyższe wskaźniki nie mogą stanowić rzetelnej delegacji dla Rady Miasta do kontynuowania procedury zmiany granic.

**Co istotne, konsultacje te przeprowadzone zostały z naruszeniem zasad, które ustaliła sama Rada Miasta Chełm.** W uchwale Nr XVI/107/25 z dnia 30 stycznia 2025 r. przywołana Uchwała nr XVI/107/25 Rady Miasta Chełm z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Chełm dotyczących zmiany granic administracyjnych (Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 786) określiła, że ankiety konsultacyjne można oddawać papierowo lub w formie elektronicznej. Zgodnie z załącznikiem do tej uchwały ankietą papierową miała zawierać informację, że **uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są osoby posiadające czynne prawo wyborcze, zamieszkujące na terenie miasta Chełm.** Natomiast informacje umieszczone na stronie internetowej z dostępem do ankiety elektronicznej wskazują, że udział w konsultacjach może wziąć **każdy mieszkaniec Chełma.**

W sytuacji w której Miasto zamierza podzielić Gminę Chełm na trzy (niepowiązane ze sobą!) części, tego rodzaju naruszenia potwierdzają jedynie pozorny charakter wniosku, który

nie został poprzedzony namysłem i przygotowaniem oraz stawia przy tym pod znakiem zapytania rzetelność wyników konsultacji przeprowadzonych w mieście.

#### **4. Brak spełnienia ustawowych przesłanek zmian granic gmin**

Jak stanowi art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zmiany granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zmiany granic miast dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Ponadto niezbędne jest uwzględnienie konstytucyjnej pozycji jednostek samorządu terytorialnego. Ich terytoria nie są zwykłymi „okręgami administracyjnymi”, lecz stanowią ramy kształtowania się wspólnoty samorządowej oraz konstytucyjnie chronionych więzi. W uproszczeniu można stwierdzić, że zmiana granic gmin jest możliwa, gdy jest odpowiednio uzasadniona i racjonalna w danych uwarunkowaniach faktycznych. W przypadku, w którym jedna z lokalnych społeczności jest wyraźnie przeciwna zmianom, kwestia ta wymaga szczególnego uzasadnienia.

**Zestawienie inicjatywy Rady Miasta Chełm z prawnymi przesłankami dokonywania zmian granic gmin pozwala stwierdzić, że jest ona zupełnie niedopuszczalna jako sprzeczna z przepisami.**

**Jak zostanie wykazane dalej, wniosek ignoruje kwestię istniejących więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych na terenie Gminy Chełm oraz stoi w zupełnej sprzeczności z obowiązkiem zapewnienia Gminie zdolności realizacji jej zadań publicznych. Jego realizacja sprawiłaby, że terytorium Gminy stałoby się ukształtowane w sposób nie odpowiadający żadnym racjonalnym kryterium kształtowania jednostek samorządu terytorialnego, natomiast Miasto stanowiłoby zlepek typowej zabudowy miejskiej oraz terenów wiejskich, co jest niezgodne z obowiązkiem zapewnienia gminom terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny.**

Inicjatywa jest kolejną próbą „zagarnięcia” przez Miasto miejscowości o najlepszej infrastrukturze - i najbardziej zaludnionych, a ponadto terenów atrakcyjnych przyrodniczo, doskonale uzbrojonych i doinwestowanych infrastrukturalnie, z nowymi drogami, oświetleniem ulicznym, wodociągami, sieciami gazowymi i światłowodowymi, kanalizacjami, szkołami i świetlicami. **Jednak mimo tych zalet obszar objęty wnioskiem nie ma charakteru typowo miejskiego.**

Co więcej, zmiana ta doprowadziłaby do odebrania około 20% powierzchni gminy Chełm tj. o około 4500 ha., które zamieszkuje 7,5 tysiąca osób tj. **50% mieszkańców gminy.**

Analiza proponowanej zmiany prowadzi do jednoznacznego wniosku, że jej zakres stoi w sprzeczności z przepisami art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącymi, że

*„Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.”.* Warunek ten dotyczy zarówno gminy tracącej, jak i pozyskującej nowy obszar. Analiza uwarunkowań w zakresie dotyczącym spełnienia wymogów cytowanego art. 4 ust. 3 dowodzi, że włączenie 10 obrębów Gminy Chełm tj. Janów, Okszów, Okszów-Kolonia, Pokrówka, Żółtańce-Kolonia, Horodyszcze, Horodyszcze-Kolonia, Rudka, Parypse, Zawadówka narusza w sposób oczywisty istniejące więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Obszary poszczególnych obrębów są zamieszkałe przez **7,5 tys. osób tj. 50% wszystkich mieszkańców gminy Chełm**. Są to obszary o dominującej funkcji zabudowy zagrodowej, a przestrzeń otaczająca istniejącą zabudowę to tereny głównie rolnicze stanowiące uprawy polowe. Struktura gruntów na obszarach wskazanych uchwałą Rady Miasta Chełm wykazuje, że stanowią je w **72% użytki rolne**.

**Wskazane obręby to obszary, na których funkcjonują liczne, duże gospodarstwa rolne**, a cała przestrzeń gospodarcza koncentruje się głównie na produkcji rolniczej. Wynika to ze szczególnie korzystnej struktury gleb wykorzystywanych rolniczo. Jest to duży udział gleb **wysokich klas bonitacyjnych (II i III klasy)**, terenów niezabudowanych w obrębach: Janów – 211 ha, Parypse – 110 ha, Pokrówka – 300 ha. Podstawowa zabudowa tych obszarów i ich krajobraz ma charakter rolniczy, właściwy dla obszarów wiejskich, gdzie poza budynkiem mieszkalnym występują budynki i obiekty gospodarskie. Zabudowa o charakterze typowo miejskim dotyczy głównie obszarów przylegających do miasta. Jest to jednak zjawisko typowe dla podmiejskich obszarów urbanizujących się, a w przypadku gminy Chełm występuje w niewielkiej skali i w świetle standardów konstytucyjnych nie stanowi przesłanki dla zmiany granic. W przypadku włączenia w granice miasta Chełm wytypowanych obszarów, z całą pewnością nie będzie można mówić o powstaniu jednorodnego ośrodka miejskiego pod względem osadniczym i przestrzennym. Ponadto, dotychczasowa powierzchnia Miasta zwiększyłaby się o około połowę. Nie istnieją jakiegokolwiek przesłanki, by organy Miasta posiadały choćby zarys strategii rozwoju tak niepowiązanego ze sobą obszaru, a dotychczasowe ich działania – w tym niezrealizowane projekty inwestycyjne – w żadnej mierze nie stanowią rękojmi sprostania takiemu wyzwaniu. W konsekwencji oczekiwana zmiana w najmniejszym stopniu nie odpowiada standardom dokonywania zmian granic i byłaby ich skrajnym wypaczeniem.

Do podstawowych wymogów w przedmiocie dokonywania zmian granic gmin należy dokonywanie ich w **sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny**. Natomiast wdrożenie inicjatywy Rady Miasta w życie **spowodowałoby rozerwanie spójnego terytorium Gminy Chełm na trzy, niepowiązane ze sobą przestrzennie części – swoiste „enklawy”** (tj. obszary posiadające odrębne granice administracyjne). Załączona mapa gminy obrazuje możliwość powstania trzech niepołączonych obszarów gminy Chełm. Taki kształt administracyjny terytorium gminy nie

gwarantowałyby zachowania i budowy nowych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Ponadto niemożliwym stałoby się wykonywanie nałożonych na Gminę ustawowych zadań publicznych. W załączeniu mapa gminy Chełm i terenów wskazanych do włączenia uchwałą Rady Miasta.

Ważnym jest, że obszar wskazany do włączenia to m. in. obręb Pokrówka. Do 31 grudnia 2024 r. powierzchnia obrębu wynosiła - 558,61 ha, natomiast od 1 stycznia 2025 r. cały obszar Pokrówki wynosi 725,93 ha. Stąd wniosek, że obszar wpisany w uchwale rady Miasta oraz poddany konsultacjom to część obrębu ewidencyjnego, a nie jego całość. Różnica powierzchni wynosi 167,32 ha i wynika z zmiany wprowadzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. 2024 poz. 1152) - zwrot tzw. „enklawy”.

Pomysłodawcy i wnioskodawcy tej idei nie zwracają uwagi na czynioną mieszkańcom krzywdę, na istotne naruszenie norm społecznych poprzez próbę ingerencji w gminne terytorium, które stanowi „podłoże” silnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz zapewnia zdolność wykonywania zadań publicznych.

Treść uzasadnienia załączonego do uchwały z 27 grudnia 2024 r. w żadnej mierze nie odpowiada wymogom, jakie powinny wiązać organy Miasta przy występowaniu z tak daleko idącą inicjatywą. Zafałszowują obraz rzeczywistości i nie oddają realiów funkcjonowania Gminy Chełm. W uzasadnieniu do uchwały pojawiają się stwierdzenia, z którym nie można się zgodzić. Napisano m.in., że *„granice pomiędzy Miastem Chełm a Gminą Chełm zostały w sposób naturalny „zatarte” a tereny tworzą spójny obszar funkcjonalny. Podział administracyjny widnieje jedynie na mapach”*. Jednak analiza zdjęć satelitarnych tego obszaru pozwala stwierdzić, że obszar objęty inicjatywą Rady Miasta jest niejednorodny, łączy w sobie tereny rolne (przede wszystkim), leśne oraz wiejskie i podmiejskie osady. Nie pozwala to na stwierdzenie „zatarcia” granic obszaru miejskiego i podmiejskiego. **Jest to obszar typowy dla gmin wiejskich sąsiadujących z miastami.** Z pewnością nie tworzy on typowego układu urbanistycznego (a precyzyjnej – jakiegokolwiek układu urbanistycznego, gdyż jest to układ ruralistyczny, z dominującą zabudową jednorodzinną).

Aby potwierdzić przypadkowość obszaru, który został objęty uchwałą Rady Miasta, można przywołać przykład miejscowości Janów, oddzielonej od granic Miasta obszarem leśnym, bez najmniejszych związków z miejską zabudową.

Uzasadniając uchwałę radni miejscy wykazali się również kompletną nieznajomością aktualnego stanu komunikacji gminnej, twierdząc, że: *„obecnie mieszkańcy Gminy Chełm są wykluczeni komunikacyjnie od czasu, kiedy Gmina Chełm nie dopłaca do chełmskiej komunikacji miejskiej.”* Tymczasem od 1 lutego 2024 r. działa Gminna Komunikacja Samochodowa, która obejmuje swoim zasięgiem prawie cały obszar gminy i przewozi tysiące

pasażerów miesięcznie, jednocześnie dopełnieniem są kursy przewoźników prywatnych. Nie ma zatem mowy o „*wykluczeniu komunikacyjnym*” mieszkańców gminy.

Sformułowanie kuriozalnego stwierdzenia, że „*Zmiana granic umożliwi łatwiejszą dostępność do ośrodków użyteczności publicznej tj. placówki oświatowe, ośrodki zdrowia czy też wydarzeń kulturalnych Miasta Chełm.*” - świadczy o znikomej wartości argumentacji zawartej w uzasadnieniu. W żadnej mierze nie spełnia ono wymagań, jakie w demokratycznym państwie prawnym należałoby wymagać od tak daleko idącego wniosku. Autorzy nawet nie próbują odnieść się do takich zagadnień jak wiejski charakter obszaru objętego wnioskiem czy znaczny udział gruntów rolnych i leśnych. **Są to tymczasem zagadnienia kluczowe z perspektywy zdolności wykonywania zadań publicznych.**

Relacje miasto - wieś od zawsze były silne i ważne. Wzajemne zależności polegały w dużej mierze na dostarczaniu żywności do obszarów zurbanizowanych, co nadal stanowi istotną podstawę tej szczególnej więzi. Tak jak od wieków, mieszkańcy wsi „żywią” miasta, wspierają swoim udziałem handel, gastronomię i usługi a tym samym tych, którzy płacą podatki do miejskich kas. Istotą miast subregionalnych (do jakich zalicza się Chełm) jest pełnienie funkcji ośrodka nie tylko dla własnych mieszkańców, ale – w pewnym, ograniczonym zakresie – również dla członków sąsiednich wspólnot samorządowych. Trudno, by mogła zostać wypracowana inna formuła współistnienia obszarów wiejskich z miastem. Fakt ten jest oczywistością i nie wymaga konieczności zmiany granic miejsko-wiejskich (czy – jak w przypadku tego wniosku – włączania w granice Miasta oddalonych od jego centrum terenów wiejskich).

Rada Miasta stwierdza, że należące do Gminy Chełm „*Obszary [...] posiadają duży potencjał dla realizacji projektów związanych z budową infrastruktury mieszkaniowej, usługowej oraz rekreacyjnej. Jednolity system zarządzania przestrzenią umożliwi również lepsze wykorzystanie zasobów oraz wprowadzenie rozwiązań poprawiających efektywność transportu i komunikacji.*” Fakt ten jest zasługą wieloletniej pracy samorządu Gminy Chełm i jej Mieszkańców. Władze miasta nie są obecnie w stanie właściwie zagospodarować terenów inwestycyjnych znajdujących się w granicach miasta. Wolne tereny inwestycyjne w granicach miasta znajdują się w jego północnej części (na północ od oczyszczalni ścieków oraz na północ od ul. Okszówek, Towarowej, Hutniczej i Wschodniej). W strukturze miasta znajdują się również tereny użytkowane rolniczo w południowo-wschodniej części miasta, które mogą stanowić potencjał terenowy dla rozwoju inwestycyjnego.

Zapisy uzasadniające uchwałę, a traktujące o planach zagospodarowania przestrzennego, tj.: „*Objęcia terenów planami zagospodarowania przestrzennego pozwoli na precyzyjne określenie przeznaczenia poszczególnych działek, np. pod działalność produkcyjną, usługową, logistyczną czy mieszkalną. Miasto Chełm umożliwi uzbrojenie terenów inwestycyjnych (które jeszcze nie są uzbrojone) dla potencjalnych przedsiębiorców.*”, wykazują na całkowitą nieznamość sprawy ze strony autorów uchwały. Niezmiennym faktem jest, że plany zagospodarowania przestrzennego w gminie Chełm od lat wykonywane są

i aktualizowane na bieżąco. Warto również wiedzieć, że na jednym z fragmentów obszarów, które Miasto Chełm zaanektowało w roku 2023, obowiązuje do dziś przyjęty przez Radę Gminy Chełm w 2022 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wyznaczający tereny inwestycyjne. Rada Miasta pomija zatem sprawność, z jaką organy Gminy Chełm realizują zadania planistyczne.

Tereny, które chce ponownie zagarnąć Miasto, posiadają sieci wodno-kanalizacyjne, energetyczne, gazowe oraz komunikacyjne. Wbrew ocenie radnych miejskich, są to tereny dostępne inwestycyjnie i atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów o czym świadczą m.in. ceny gruntów i liczba powstających osiedli. Dzieje się to bez pomocy Rady Miasta Chełm. Rozwój inwestycyjny na tych terenach stanowi również źródło dochodów Gminy Chełm, dzięki którym możliwa jest realizacja zadań publicznych. Jednak władze Miasta **chcą pozyskać dla siebie wpływy podatkowe generowane przez te tereny.**

Na ekonomiczny charakter wniosku wskazuje sama Rada Miasta: *„Rozszerzenie terenów inwestycyjnych wpłynie na zwiększenie dochodów Miasta Chełm z różnych źródeł, w tym podatków od nieruchomości, dochodowych i od działalności gospodarczej. Nowe inwestycje na tych obszarach przyczynią się do dynamicznego wzrostu gospodarczego, który przełoży się na stabilność i wzrost budżetu miejskiego. W praktyce większe wpływy do budżetu oznaczają możliwość realizacji bardziej ambitnych projektów inwestycyjnych, takich jak modernizacja infrastruktury drogowej, budowa nowych obiektów użyteczności publicznej czy rozwój transportu publicznego.”*. Realia są takie, że Miasto Chełm znajduje się w złej sytuacji finansowej. Na koniec 2024 r. zadłużenie miasta wyniosło 137.672.350,00 zł natomiast z zapisów Uchwały NR XVI/102/25 Rady Miasta Chełm z 30 stycznia 2025 r. w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej miasta Chełm wynika, że dług miasta znacząco wzrośnie o ponad 100 mln złotych. Taki stan rzeczy niezbiecie świadczy o skomplikowanej sytuacji dochodowej Miasta oraz braku środków m.in. na inwestycje.

**W żadnej mierze nie można jednak tego traktować jako argument za odebraniem Gminie Chełm znacznych terenów i podziałem Gminy Chełm na trzy, niepowiązane ze sobą części.** Niesie to natomiast ryzyko traktowania terenów Gminy jako źródła dochodów, które zostaną przeznaczone na pokrycie dotychczasowego zadłużenia Miasta. Trudno jednak wyobrazić sobie, w jaki sposób Miasto (w obecnej sytuacji finansowej) mogłoby świadczyć na tak zróżnicowanym obszarze wysokiej jakości usługi publiczne.

Mieszkańcy Gminy nie zasłużyli na to, aby ponosić konsekwencje działań osób rządzących miastem, gdzie niezrealizowane pomysły „twórcze i inwestycyjne” nie przyczyniły się do poprawy standardu życia jego mieszkańców.

Powiększenie obszaru miasta o 4,5 tys. ha, co zgodnie z intencją Rady Miasta Chełm, miałoby umożliwić rozwój przestrzenny miasta, w świetle istniejących danych demograficznych pozostaje całkowicie nieuzasadnione. W okresie 2010-2023 liczba ludności wg miejsca zamieszkania w mieście Chełm spadła o 16%. To był jeden z najgorszych wyników w Polsce w odniesieniu do miast na prawach powiatu. Również w skali województwa lubelskiego spośród

ośrodków subregionalnych procentowy spadek ludności w mieście Chełm był największy. Spadek liczby ludności w latach 2010-2023 o ponad 9,3 tys. mieszkańców nie zwiastuje zmiany tego trendu w kolejnych latach, co odnotowują również prognozy demograficzne. Zgodnie z prognozą opracowaną przez GUS na bazie NSP 2021 szacuje się, że w 2060 roku miasto Chełm liczyć będzie 32,5 tys. mieszkańców. Spadek o ponad 40% liczby mieszkańców będzie skutkował wzrostem wolnych zasobów mieszkaniowych, a także pośrednio również zasobów terenowych. Brak jest zatem logicznego uzasadnienia dla rozszerzania granic administracyjnych miasta w celu zaspokojenia jego potrzeb terenowych. (źródła: GUS - bank danych lokalnych, Dane ewidencyjne PODGiK w Chełmie, Ewidencja ludności - UG Chełm, Prognoza ludności dla gmin na lata 2023-2060 – GUS).

Jedynie na marginesie można wskazać, że objęcie wnioskiem tak zróżnicowanych terenów (przede wszystkim rolnych) nie ma wiele wspólnego z walką z procesem „rozlewania się” miast. Jest to szczególnie rażące w wyżej opisanych uwarunkowaniach faktycznych.

Przedstawione przez wnioskodawców uzasadnienie dotyczy wyłącznie „interesów” Miasta Chełm, a nawet w najmniejszym stopniu nie odnosi się do poprawy stanu infrastrukturalnego Gminy Chełm i bytu jej mieszkańców, a wręcz przeciwnie. **Jest to zupełnie zaprzeczenie solidarności, jaką powinny się charakteryzować relacje w demokratycznym państwie prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej.** Z perspektywy Gminy, aneksja 20% terytorium w praktyce uniemożliwi jej dalsze funkcjonowanie. Zaproponowane zmiany doprowadzą do utraty dochodów własnych Gminy Chełm i rozbiecie jej obszaru na trzy niepołączone terytoria, co uniemożliwi jej prawidłowe funkcjonowanie, utratę zdolności wykonywania zadań publicznych, spłatę zaciągniętych zobowiązań, kontynuację rozpoczętych inwestycji, a w konsekwencji zahamuje jej dalszy rozwój.

Niespójność terytorialna gminy to negatywny wpływ na zarządzanie infrastrukturą techniczną i drogową, a także na realizację nowych planowanych wieloletnich inwestycji. W wyniku ewentualnego odłączenia wskazanych obrębów, poza granicami gminy znajdują się dwie największe szkoły w gminie: SP w Żółtańcach-Kolonii i SP w Okszowie, w tym planowany nowy budynek szkoły z halą sportowo-widowiskową w Okszowie oraz planowane przedszkole w Żółtańcach-Kolonii.

W rzeczywistości inicjatywa Miasta oznaczałaby dla mieszkańców Gminy Chełm włączenie do samorządu, który ma trudności z efektywną realizacją zadań publicznych. Te szkodliwe działania nie mają nic wspólnego z demokracją i dobrem społecznym, przyjmują wręcz charakter antysamorządowy i antyspołeczny.

## **5. Podważenie wysiłków Gminy Chełm w zakresie objęcia jej terytorium aktami planistycznymi**

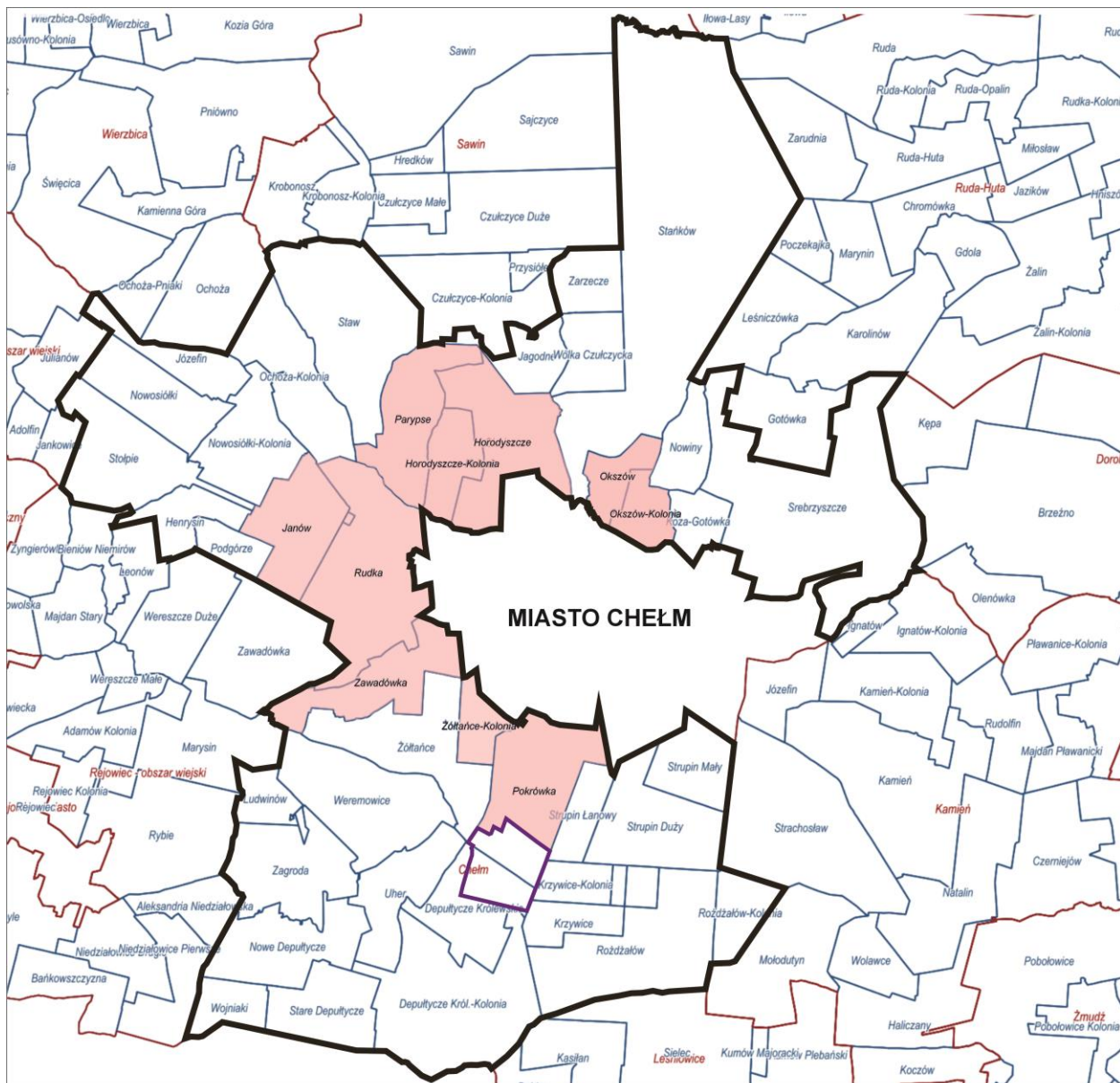
Gmina Chełm chce realizować daleko idące plany, związane z całym jej obecnym terytorium. Rozwój jej obszaru wynika w znacznej mierze z przemysłanej i skutecznej polityki przestrzennej, która realizowana jest na terenie Gminy, w szczególności poprzez wprowadzane sukcesywnie zmiany zagospodarowania przestrzennego oraz planowane i realizowane inwestycje. Tereny Gminy posiadają bogatą przeszłość w swojej autonomiczności, w związku z czym, brak jest jakichkolwiek uwarunkowań historycznych uzasadniających proponowane zmiany granic.

Co istotne, wszystkie gminy w Polsce wdrażają tzw. rewolucję planistyczną, zakładającą zastąpienie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego instytucją planów ogólnych (z obecnie obowiązującym terminem 1 stycznia 2026 r.). Rada Gminy Chełm podjęła w dniu 28 sierpnia 2024 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego. Oczywistym jest, że w przypadku oderwania jakiegokolwiek istotnego fragmentu Gminy mogłoby to wpłynąć na zdolność sporządzania i uchwalenia planu. Natomiast w świetle inicjatywy Rady Miasta dotychczasowe prace stałyby się właściwie bezwartościowe – nie mówiąc już o tym, czy dla gminy podzielonej na trzy części w ogóle można uchwalić racjonalny plan. **Okoliczność ta jeszcze bardziej wskazuje na bezzasadność wniosku Rady Miasta.**

Samorząd Gminy Chełm był zawsze i jest gotowy nadal do współdziałania partnerskiego z Miastem Chełm czy to przy realizacji inwestycji, wsparcia finansowego czy też w innych dziedzinach.

Stanowisko Rady Gminy Chełm jest niezmiennie: Miasto Chełm i Gmina Chełm mogą współpracować i wspólnie realizować wybrane cele służące rozwojowi, a w związku z tym dobru Mieszkańców. Wystarczy ustalić pakiet projektów, które mogą być realizowane w partnerstwie, a więc odpowiadają na wspólne wyzwania Miasta i Gminy. Do tych celów nie jest potrzebna zmiana granic Miasta i Gminy, a jedynie dobra wola do współdziałania obu samorządów.

Zgodnie z wolą mieszkańców Gminy Chełm w obliczu przytoczonych wyżej argumentów oraz w myśl obowiązujących przepisów prawa, **Rady Gminy Chełm wyraża zdecydowany sprzeciw dla zmiany granic określonych uchwałą Rady Miasta Chełm NR XIII/89/24 z dnia 27 grudnia 2024 r.**



**obszar Gminy Chełm proponowany do włączenia w granice administracyjne Miasta Chełm** (zgodnie Uchwałą Nr XIII/89/24 Rady Miasta Chełm z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych Miasta Chełm oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Chełm dotyczących zmiany granic administracyjnych)

- 10 obrębów o łącznej powierzchni 4 447,44 ha - tj. 20% powierzchni gminy (powierzchnia gminy 22 260,4918 ha)
- liczba mieszkańców obrębów wskazanych do włączenia w granice miasta - 7527 osób (zameldowanych na pobyt stały), co stanowi 50% mieszkańców gminy Chełm (liczba ludności gm. Chełm - 14951)



„enklawa” odzyskana przez Gminę Chełm od 1 stycznia 2025 r. (pow. 300 ha).