

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?

prof. Paweł Swianiewicz

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

prof. Iwona Sagan

Uniwersytet Gdański

dr hab. Łukasz Mikuła

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr hab. Dawid Sześciło

Uniwersytet Warszawski

dr Arkadiusz Babczuk

Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi

dr hab. Adam Gendźwiłł

Uniwersytet Warszawski

dr hab. Rafał Matyja

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr hab. Marian Kachniarz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Spis treści

1. Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów? – zagadnienia do dyskusji.....	4
prof. Paweł Swianiewicz	
1.1. Korekty granic gmin.....	4
1.2. Gminy i powiaty obwarzankowe.....	4
1.3. Małe jednostki (gminne i powiatowe).....	4
1.4. Kwestia powiatów.....	5
1.5. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego.....	5
2. Czy Polska potrzebuje korekty podziału terytorialno-administracyjnego?	6
prof. Iwona Sagan	
2.1. Wstęp.....	6
2.2. Korekty granic gmin.....	6
2.3. Gminy i powiaty obwarzankowe.....	6
2.4. Małe jednostki (gminne i powiatowe).....	7
2.5. Kwestia powiatów.....	7
2.6. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego.....	8
2.7. Zakończenie.....	9
3. W okowach politycznego pragmatyzmu... Realpolitik dla gmin i powiatów w Polsce.....	10
dr hab. Łukasz Mikuła	
3.1. Powiaty – nie ruszać lub zlikwidować, tertium non datur	10
3.2. W kierunku subregionów funkcjonalnych?.....	13
3.3. Co z gminami?.....	13
4. Ustrojowe przesunięcie w samorządzie. Jaka przyszłość samorządu gminnego i powiatowego?.....	15
dr hab. Dawid Sześciło	
4.1. Założenia ogólne.....	15
4.2. Przyszłość powiatów – koncepcja ustrojowego przesunięcia w samorządzie.....	15
4.3. Konkluzje.....	18
5. Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?.....	19
dr Arkadiusz Babczuk	
5.1. Wstęp.....	19
5.2. Korekty granic gmin.....	20

5.3. Gminy i powiaty obwarzankowe.....	20
5.4. Małe jednostki (gminne i powiatowe).....	20
5.5. Kwestia powiatów.....	21
5.6. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego.....	22
5.7. Konkluzje.....	23

6. Zanim pomyślimy o większych gminach, pomyślimy o współpracy.....	24
dr hab. Adam Gendźwiłł	

7. Opinia w sprawie zmian liczby gmin i powiatów.....	30
dr hab. Rafał Matyja	

Część I. Gminy.....	30
7.1. Gminy obwarzankowe.....	30
Część II. Powiaty.....	34
7.2. Powiaty obwarzankowe.....	34
7.3. Powiaty na terenie MOF ośrodków wojewódzkich.....	35
7.4. Powiaty obwarzankowe na terenie MOF pozostałych miast na prawach powiatu.....	37
7.5. MOF wybranych miast powiatowych.....	37
7.6. Rekomendacje.....	39
7.7. Załącznik 1. Delimitacje MOF ośrodków wojewódzkich.....	40
7.8. Załącznik 2. Powiaty o niewielkiej liczbie mieszkańców (niespełniające minimalnego kryterium z roku 1998).....	44

8. Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?.....	45
dr hab. Marian Kachniarz	

CZĘŚĆ I. Zarys kontekstu.....	45
8.1. Czy zmiany są potrzebne?.....	45
8.2. Jakie są podstawy merytoryczne dla reform terytorialnych?.....	45
8.3. Jaki jest stan wiedzy o efektach reform?.....	46
Część II. Zagadnienia szczegółowe.....	48
8.4. Korekty granic gmin.....	48
8.5. Gminy i powiaty obwarzankowe.....	50
8.6. Małe jednostki (gminne i powiatowe).....	52
8.7. Kwestia powiatów.....	54
8.8. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego.....	56
8.9. Literatura.....	58

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów? – zagadnienia do dyskusji

Autor: prof. Paweł Swianiewicz

1.1. Korekty granic gmin

Najpopularniejszą formą zmian granic administracyjnych jest korekta granic gminnych zakładająca przyłączenie fragmentu jednej gminy do sąsiedniej jednostki administracyjnej. Wymagania formalne dotyczące przeprowadzania takiej zmiany są dość liberalne, a w niektórych przypadkach takie korekty łączą się z intensywnymi konfliktami lokalnymi. Tytułem przykładu można tu wspomnieć o głośnych w ostatnich latach przypadkach rozszerzania granic Opola i Rzeszowa czy też o przyłączeniu fragmentu gminy Kleszczów do gminy Bełchatów. Pojawia się pytanie, czy obecne procedury wystarczająco chronią prawa i interesy gminnych społeczności lokalnych? Czy należałoby zmienić przepisy dotyczące form konsultacji społecznych (wymaganych przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego), np. w taki sposób by obowiązkowe było przeprowadzanie referendum? Czy należałoby w jakiejś formie wzmocnić prawo gminy tracącej część terytorium do oporu wobec takiej zmiany? A może sprzeciw rady gminy powinien w ogóle wykluczać możliwość zmiany granic? Warto się także zastanowić, czy właściwe są obecne kryteria oceny składanych wniosków o zmiany przebiegu granic. Czy np. uwzględniają one wszystkie kluczowe czynniki, takie jak długoterminowe skutki demograficzne, ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowe? Czy nie warto ograniczyć czasu, w którym takie zmiany granic mogą być wprowadzane (np. tylko w jakimś okresie przed kolejnymi wyborami samorządowymi, a nie w połowie czy też na początku kadencji).

Warto zauważyć, że znaczna część konfliktów, o których tu mowa dotyczy rozszerzania granic miast będących centrami subregionalnych aglomeracji. Można się zastanawiać, czy wprowadzenie ustawowych form współpracy w ramach aglomeracji (a nie tylko w ramach największych obszarów metropolitalnych) mogłoby zmniejszyć popyt na korekty granic ze strony ośrodków centralnych i tym samym zminimalizować natężenie konfliktów. Zagadnienie współpracy metropolitalnej i aglomeracyjnej to jednak bardzo szeroki temat, który w naszej opinii zasługuje na odrębną debatę i nie będzie dogłębnie dyskutowany w ramach listopadowego spotkania.

1.2. Gminy i powiaty obwarzankowe

Dość często słyszy się głosy, że jednostki obwarzankowe (okalające ośrodek centralny i mający w nim swoją siedzibę) są dysfunkcjonalne i powinny być zlikwidowane (połączone z ośrodkiem centralnym). Głosy takie daje się słyszeć tak w odniesieniu do gmin, jak i powiatów. Zwraca się przykładowo uwagę, że większość instytucji związanych z funkcjami powiatowymi (np. szkoły średnie, szpitale) i tak zlokalizowanych jest w mieście centralnym, a nie na terenie „obwarzankowego powiatu”. Trudno także mówić o odrębnym od miasta rynku pracy w okalającym powiecie, a zatem odrębny Powiatowy Urząd Pracy wydaje się zbędny. Poza utrzymaniem dróg powiatowych trudno więc wskazać wiele innych funkcji, które powiaty okalające powinny samodzielnie wykonywać. Czy zatem ich istnienie jest uzasadnione? Podobne rozumowanie przeprowadzane jest niekiedy w odniesieniu do gmin okalających miejskie ośrodki centralne.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że likwidacja jednostek okalających może być uzasadniona z powodów finansowych lub sprawności w wykonywaniu zadań jst. Ale z drugiej strony badania wskazują, że łączenie gmin może prowadzić do negatywnych konsekwencji w zakresie funkcjonowania demokracji lokalnej (frekwencji wyborczej, zaufania do władz samorządowych, zaangażowania się mieszkańców w lokalne sprawy publiczne).

Warto więc przeprowadzić dyskusję na temat sensowności funkcjonowania gmin i powiatów obwarzankowych. Pojawia się też pytanie, czy mające taki charakter gminy i powiaty powinny być potraktowane w takiej dyskusji identycznie, czy też zachodzą tu istotne różnice. W przypadku połączenia miast z okalającymi powiatami pojawia się też pytanie, co w takiej sytuacji ma się stać ze statusem miast na prawach powiatu? Czy takie łączone miasta traciłyby ten status? Trudno bowiem sobie wyobrazić rozszerzenie granic miasta w taki sposób, by obejmowały cały okalający powiat.

1.3. Małe jednostki (gminne i powiatowe)

Innym dość często spotykanym poglądem jest, że nie mają racji bytu małe gminy i powiaty, w związku z tym ich liczba powinna być zredukowana. Wskazuje się przy tym na zjawisko „korzyści skali” mające wpływ na koszty jednostkowe wykonywanych zadań, a także na potencjał

administracyjno-organizacyjny małych samorządów. Czasem zwraca się też uwagę na częste problemy z rekrutacją kandydatów w wyborach samorządowych, które są szczególnie widoczne w gminach małych („bezkonkurencyjne” wybory radnych czy też wójtów i burmistrzów). Kolejnym istotnym czynnikiem są procesy demograficzne prowadzące do wyludniania się wielu małych gmin. W którymś momencie te kurczące się ludnościowo jednostki staną się ewidentnie niezdolne do wykonywania swoich zadań.

Z drugiej strony należy zauważyć, że wiele badań akademickich prowadzonych w różnych krajach wskazuje, że zjawisko „korzyści skali” jest mocno przeceniane. W rzeczywistości, z pewnymi wyjątkami (wydatki na administrację) zależność między kosztami jednostkowymi i wielkością jednostki samorządowej nie jest wcale oczywista. W odniesieniu do zjawiska depopulacji można zapytać, czy likwidacja jednostki samorządowej nie przyczyni się do przyspieszenia tego procesu – zniknięcie urzędu gminy dodatkowo osłabi atrakcyjność zamieszkiwania na danym terenie. Badania wskazują także, że likwidacja małych gmin może wpływać negatywnie na demokrację lokalną oraz relacje między mieszkańcami i władzami samorządowymi. Pytanie, czy to samo możemy powiedzieć o potencjalnie likwidowanych małych powiatach. Badania wskazują, że mieszkańcy czują się związani przede wszystkim z poziomem gminnym, a wybory gminne są dla nich w największym stopniu mobilizujące. Związek z powiatem czy też zainteresowanie wyborami powiatowymi są dużo słabsze. Być może zatem należałoby rozdzielić debatę dotyczącą liczby gmin od tej odnoszącej się do liczby powiatów.

1.4. Kwestia powiatów

W bardziej radykalnych wariantach pojawiają się głosy nawołujące do likwidacji powiatów i przekazania ich zadań gminom i województwom. Czy jest to pomysł uzasadniony? Jeśli tak, to jak należałoby zorganizować transfer funkcji, za które jak dotąd odpowiadały powiaty.

A może zamiast tego należałoby wzmocnić powiaty funkcjonalnie i finansowo, przekazując im niektóre zadania przypisane dotąd innym szczeblom samorządowym? Czy zadaniem takim mogłaby być np. gospodarka odpadami, której organizacja zdaje się przekraczać możliwości pojedynczych gmin? A może wzmocnione powiaty mogłyby podjąć się likwidacji tak uciążliwego w wielu miejscach „wykluczenia komunikacyjnego” poprzez organizację zbiorowego transportu autobusowego? Oczywiście opcja wzmocnienia funkcjonalnego i finansowego powiatów nie musi być rozłączna ze zmia-

nami terytorialnymi – być może łatwiej byłoby wzmocnić pozycję powiatów, gdyby było ich mniej i byłyby większe.

1.5. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Według niektórych opinii niedostatki małych jednostek samorządowych mogą być rekompensowane przez korzyści wynikające ze współpracy międzygminnej. Równocześnie wiemy jednak, że skłonność do współpracy polskich samorządów jest ograniczona. Warto postawić pytanie, czy należałoby w jakiś sposób zmodyfikować obecne regulacje prawne tak, by przełamać dotychczasowe ograniczenia w tym zakresie. Czy i w jaki sposób można efektywnie zachęcać samorzady do szerszego wykorzystania istniejących form współpracy? Ale także, czy nie należałoby rozszerzyć form możliwej współpracy, w sposób wykraczający poza dotychczasową praktykę i regulacje prawne? Tytułem przykładu, czy należałoby zezwolić np. sąsiadującym dwóm małym gminom na wspólne zatrudnianie jakichś specjalistów (np. w zakresie planowania przestrzennego, ale może także na posiadanie wspólnego skarbnika)? Czy w niektórych sytuacjach powinniśmy dopuszczać wprowadzanie obowiązkowych form współpracy samorządów? Niektórzy eksperci sugerują, że byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą autonomii samorządów, ale skoro dopuszczamy prawną możliwość likwidacji gminy (przymusowe połączenie z inną jednostką), to przymusowa współpraca wydaje się mniej drastyczną ingerencją w autonomię.

Czy Polska potrzebuje korekty podziału terytorialno-administracyjnego?

Autor: prof. Iwona Sagan

2.1. Wstęp

Dyskusję na temat reformy podziału terytorialno-administracyjnego kraju warto zacząć od stwierdzenia, że podział ten nie powinien być traktowany jako raz i na stałe ustanowiony porządek przestrzenny, lecz jako element ewoluującego procesu przemian struktur społeczno-ekonomicznych.

Poziom i dynamika trwającego już 35 lat okresu demokratycznego rozwoju kraju dowodzą, że tworzony w zdecydowanie odmiennych warunkach społeczno-ekonomicznych i mierzący się wówczas z innymi wyzwaniem system terytorialno-administracyjny wymaga zmian i reformy, aby nie stać się ograniczeniem i barierą rozwoju kraju. Należy również przypomnieć, że transformacyjna reforma ustroju państwa, przywracająca samorządność w jednostkach terytorialnych podziału kraju, nie była aktem jednorazowym, ale sekwencją decyzji rozciągniętych w czasie niemal 10 lat. W pierwszym jej kroku w 1990 r. powołano samorządy terytorialne na poziomie gmin, natomiast w 1999 r. wprowadzono powiaty oraz ustanowiono nowy podział województw. Zmiany wynikały z pojawiających się nowych wyzwań i potrzeb, przed którymi stawał kraj. Ćwierćwieczny okres braku zmian w podziale terytorialnym doprowadził do swoistej petryfikacji struktur władzy publicznej i ustalonego porządku. Sytuacja ta nie ułatwia podjęcia działań dostosowujących istniejące podziały terytorialne do potrzeb realnie działających struktur funkcjonalno-przestrzennych wykształconych w efekcie rozwoju miast i regionów. Jednocześnie niemal wszyscy są zgodni, że kraj wkroczył w nową fazę rozwoju, która wymaga nowych działań i rozwiązań.

2.2. Korekty granic gmin

Potrzeba zmiany granic gmin może wynikać z różnych powodów. Może być ona konsekwencją dążenia miasta usytuowanego wyżej w hierarchii sieci osadniczej do poprawy własnych parametrów rozwojowych, bądź wynikać z sytuacji, w której rzeczywisty rozwój społeczno-gospodarczy sąsiadujących gmin wskazuje na logiczną i korzystną dla wszystkich partnerów potrzebę zmiany granic celem usprawnienia działania całego systemu, a przede wszystkim poprawy warunków życia mieszkańców.

Te dwie przesłanki są wzajemnie powiązane i wpływają na siebie, niemniej dominujące cele stojące za dążeniem do zmiany granic są na ogół czytelne. W sytuacji konfliktu między gminami, który zwykle ma miejsce w przypadku dążenia miasta centralnego do zaspokojenia własnych potrzeb, konieczne winno być rozpatrzenie kwestii przez podmioty niezależne, eksperckie. Za właściwą ocenę wniosku i podjęcie decyzji winny być odpowiedzialne władze regionalne, które są ku temu najbardziej predysponowane, bowiem najlepiej znają sytuację w regionie i są w stanie ocenić skutki wprowadzonych zmian tak dla objętych działaniem jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla całego układu terytorialnego w regionie. Kwestia wprowadzenia ustawowych form współpracy w ramach aglomeracji regionalnych i nie tylko, jako substytut korekt granic administracyjnych, jest aktualnie niezwykle ważką kwestią w polityce i planistyce przestrzennej w całym kraju. Wiąże się ona bezpośrednio z kolejnym zagadnieniem dyskusji.

2.3. Gminy i powiaty obwarunkowe

Fenomen tzw. gmin i powiatów obwarunkowych jest efektem procesów suburbanizacji. Procesy suburbanizacyjne osiągnęły w Polsce patologiczny wymiar. Nawet miasta kilkudziesięcio- i kilkunastotysięczne wytwarzają wokół siebie strefę suburbanizacji. W przypadku tych miast trudno mówić o uciążliwościach życia wielkomiejskiego, od którego uciekają mieszkańcy. Co zatem powoduje taki stan rzeczy? Głównym czynnikiem są uwarunkowania ekonomiczne, czyli niższe podatki zarówno dla mieszkańców, jak i dla przedsiębiorców w gminach wiejskich. Ogólnokrajowy trend suburbanizacyjny, którego skutki są dewastujące dla krajobrazu, środowiska, ekonomiki gospodarowania w przestrzeni, a w konsekwencji warunków i jakości życia, wynika z konfliktu między gminami miejskimi i wiejskimi w kwestii ponoszonych kosztów funkcjonowania i zysków podatkowych. Paradoksalnie w Polsce za suburbanizację, z wyłączeniem obszarów metropolitalnych, odpowiada polityka gmin wiejskich, a nie miejskich. Zjawisko „jeźdźców na gapę” (*free riders*) wielokrotnie było opisywane i dyskutowane. Mieszkańcy i przedsiębiorcy wiejskich gmin okalających, którzy niemal w całości korzystają z rynku pracy i usług publicz-

nych w sąsiadujących miastach, nie odprowadzają w nich podatków, wnosząc tym samym swój udział finansowy w koszty ich świadczenia. Płacą natomiast niższe podatki w gminach wiejskich, gdzie mieszkają (żeby nie powiedzieć nocują) lub mają zlokalizowaną swoją działalność przedsiębiorczą, której klienci i/lub zbyt produktów również opiera się na rynku miejskim. Problem ten nie zniknie, dokąd nie ulegnie zmianie polityka w zakresie unormowania podatków w gminach sąsiadujących z miastami. Wydaje się zatem, że pierwszym krokiem w kwestii rozwiązywania problemu powstawania gmin obwarzankowych i nieuzasadnionego rozlewania się nawet małych miast jest regulacja systemu podatkowego w układach osadniczych. Wyrównanie podatków pomiędzy gminą miejską a gminami wiejskimi, których mieszkańcy funkcjonalnie związani są z miastem, pomogłoby zahamować dewastujące kraj procesy suburbanizacyjne, rozpraszania zabudowy. Kluczem w przestrzennie zweryfikowanej polityce podatkowej winna być funkcjonalna zależność jednostek, a nie tylko przestrzenne sąsiedztwo. Uwzględnienie jedynie fizycznego sąsiedztwa, jako kryterium koniecznego i wystarczającego do wyrównania systemów fiskalnych, doprowadzi do tworzenia się obwarzanków wokół obwarzanków. Uprządkowanie sfery finansowej być może w wielu przypadkach automatycznie rozwiąże problem wchłaniania bądź nie gmin obwarzankowych w struktury gmin miejskich. Zdecydowanie ułatwi natomiast rozwiązanie kwestii potencjalnego „umiastowienia” całego powiatu okalającego, co raczej nie miałyby uzasadnienia w wielu wypadkach.

2.4. Małe jednostki (gminne i powiatowe)

Kwestia funkcjonowania małych jednostek gminnych nie powinna być przedmiotem decyzji opartych jedynie na statystyce. Nie liczba gmin ani sama liczba mieszkańców w gminie winny być parametrami decydującymi o istnieniu lub likwidacji gminy. Kluczową kwestią jest jej lokalizacja, usytuowanie w stosunku do innych jednostek podziału terytorialnego czy też funkcje, jakie rzeczywiście pełni. Istnienie lub nie gminy na terenach peryferyjnych w skali kraju ma fundamentalne znaczenie dla jakości życia nawet niewielkiej liczby ich mieszkańców. Fakt jej likwidacji mógłby ostatecznie przesądzić o wyludnieniu się obszaru. Należy istnienie takich gmin traktować w długofalowej perspektywie i planach rozwoju. Preferencje mieszkaniowe ludzi ulegają zmianom wraz ze zmieniającym się stylem życia. To, że aktualnie gmina jest terenem wyludniania się, nie znaczy, że trend ten nie ulegnie zmianie i to niekoniecznie w odległej przyszłości. Należy w tym miejscu podkreślić wpływ pracy zdalnie świadczonej na zmiany lokalizacyjnych wyborów mieszkańców.

Dowodem na te nowe trendy w międzynarodowej skali są obecnie przeludnione długoterminowymi pobytami wyspy, zamieniane niemal w *co-working space* jak np. Wyspy Kanaryjskie. Ale nie tylko słoneczne klimaty przyciągają ludzi. Zawsze byli i będą osoby poszukujące „opuszczonych”, położonych z dala od „cywilizacji” miejsc do życia. Był czas, że Bieszczady były niemal niezaludnionym terenem. Dziś są turystycznie zatłoczone ponad miarę, a liczba mieszkańców wzrasta, a nie spada; np. gmina Ustrzyki Dolne, która w latach 50. XX w. liczyła kilka tysięcy mieszkańców, obecnie liczy ich ok. 20 tys. Decydujący głos w kwestii oceny potrzeby istnienia lub nie jst na danym obszarze winien należeć do samorządu regionalnego. Tego typu decyzje stanowią kluczowy element polityki regionalnej, ale nie prowadzonej z poziomu kraju tylko regionu. To urzędy marszałkowskie posiadają najbardziej kompetentną wiedzę w tym zakresie i są w stanie dokonać oceny sytuacji po likwidacji danej jednostki, jednocześnie wskazując alternatywne rozwiązania przestrzenne, zapewniające mieszkańcom najlepszą z możliwych dostępność do usług publicznych, w tym usług administracji terenowej. One zatem winny być odpowiedzialne za politykę likwidacji małych gmin i konsekwencje tego typu decyzji.

2.5. Kwestia powiatów

Kwestia funkcjonowania powiatów i roli, jaką odgrywają w wielopoziomowym systemie zarządzania krajem, jest w moim odczuciu najbardziej istotną kwestią kolejnego etapu reformy terytorialno-administracyjnego podziału kraju, której wymaga aktualny poziom rozwoju gospodarczego i przestrzennego. Nie mam na myśli likwidacji powiatów, lecz wręcz przeciwnie – wzmocnienie ich roli i znaczenia, którego upatruję przede wszystkim w partnerstwie w prowadzeniu regionalnej polityki regionalnej (nie krajowej polityki regionalnej). Aby powiaty faktycznie taką rolę mogły odegrać, konieczne są zmiany tego szczebla zarówno terytorialne, jak i administracyjne w rozumieniu pełnionych funkcji i posiadanych kompetencji. Dlaczego uważam, że powiaty w nowej odsłonie funkcjonalno-organizacyjnej są aktualnie krytycznym i koniecznym elementem zmian? Powszechna obecność w polskiej przestrzeni miejskich obszarów funkcjonalnych, powstających w strefach zasięgu najbardziej intensywnych powiązań infrastrukturalnych i przepływów, które wytwarzają miasto w obszarze swego zaplecza, o czym była już mowa w ramach dyskusji na temat gmin obwarzankowych, dowodzi, że formujące się struktury społeczno-gospodarczo-przestrzenne wykraczają poza administracyjne granice gmin, a tym samym poza zasięg gminnych polityk lokalnych. Istnieje zatem pilna

potrzeba prowadzenia polityki rozwoju na poziomie ponadlokalny. Powiaty winny odegrać kluczową rolę w procesie „uwalniania się” od granic gmin, deformujących dziś nie tylko statystykę, będącą podstawą prowadzenia polityki opartej na faktach (evidence based policy), ale także praktykę planistyczną, której administracyjnie wymuszone ograniczenia są łatwo czytelne w przestrzeni. Polityki rozwoju prowadzone na szczeblach powiatów i regionów są wobec dzisiejszej rzeczywistości rozwoju kraju najbardziej adekwatne i konieczne. To z tych poziomów możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał struktur ponadlokalnych i subregionalnych planowanie sieci usług publicznych oraz dążenie do ograniczenia niekorzystnych zjawisk, w tym zjawiska niekontrolowanej suburbanizacji. Najbardziej czytelnym przykładem potrzeby reformy kraju w tym zakresie jest potrzeba ustawy metropolitalnej, która jest niczym innym jak objęciem spójnym systemem planowania i zarządzania rozwojem ponadlokalnych obszarów funkcjonalnych powstałych wokół największych miast, a określanych mianem obszarów metropolitalnych. Co prawda zagadnienie współpracy metropolitalnej i aglomeracyjnej nie jest tematem tej dyskusji, ale jest ono integralnym elementem kwestii zmian w organizacji terytorialnej kraju. Ustawa metropolitalna, powołująca powstanie obszarów metropolitalnych na prawach powiatów, może stać się kołem zamachowym reformy całego poziomu powiatowego w kraju. Aktualny poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, ale również nowe struktury przestrzenne formujące się w ramach przekształceń rynków pracy, w tym pracy zdalnej, o czym była mowa przy okazji peryferyjnych, wyludniających się gmin, będą intensyfikowały potrzebę gospodarowania przestrzenią w skali ponadlokalnej, w obszarach funkcjonalnych. Istnienie poziomu powiatowego organizacji terytorialnej kraju to w obecnej sytuacji zdecydowany atut, a nie problem. Poziom powiatowy wymaga nowej organizacji terytorialnej, bliższej skali jednostek subregionalnych niż ponadlokalnych. Oznacza to zmniejszenie liczby powiatów przy jednoczesnym ich wzmocnieniu w zakresie funkcji i kompetencji. W tym procesie niektóre z nich na mocy ustawy metropolitalnej winny otrzymać status obszarów metropolitalnych. Wykorzystanie szczebla powiatów do przeprowadzenia koniecznego, kolejnego etapu reformy terytorialnej daje możliwość wdrożenia niezbędnych zmian w sposób najmniej inwazyjny dla szczebla lokalnego i regionalnego, przy jednoczesnym rozwiązaniu dylematów oraz potrzeb co do roli poziomu powiatowego w terytorialnej organizacji kraju. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że jest gotowy do zagospodarowania szczebel wielopoziomowego zarządzania. Spójrzmy zatem na powiaty jako na szansę, a nie barierę rozwoju.

2.6. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Praktycznie wszystkie wyżej podnieszone w dyskusji kwestie w jakimś stopniu odwołują się do konieczności współpracy, do poszukiwania niewykorzystanych, a istniejących potencjałów, o których pisał A. O. Hirschman już w połowie minionego wieku temu. Dostrzeżenie niewykorzystanych potencjałów wymaga jednak wyjścia poza wąsko zdefiniowane granice administracyjne własnej jednostki, bowiem istniejący potencjał może być zlokalizowany tuż za jej granicą. Rzeczywistość społeczno-ekonomiczna nie daje się zamknąć w granicach administracyjnych. Niestety obecny system finansowania jest nie sprzyja otwieraniu się jednostek na współpracę. Wydaje się zatem, że bodźce finansowe, promujące w różnych formach współpracę będą jednym z najbardziej skutecznych narzędzi zachęcających do jej podejmowania. Przykład Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, bez względu na wszystkie niedoskonałości realizacji projektu, jest tego dobrym ilustracją. Wspólne zatrudnianie specjalistów, wspólne użytkowanie obiektów to wykorzystywanie niewykorzystanych potencjałów, a nie ograniczanie autonomii samorządów. Warto zwrócić uwagę na fakt, że aktywni, przedsiębiorczy samorządowcy uczestniczący w różnych forach dyskusyjnych, w wymianie doświadczeń bardzo często podkreślają korzyści, jakie płyną ze współpracy, nawet realizowanej na poziomie ogólnokrajowych struktur takich jak Związek Miast Polskich. Pozytywna ocena realizacji projektów ZIT przez samorządy zaangażowane w projekt często była wiązana z odkryciem korzyści ze współpracy między gminami, korzyści czerpanych z przepływu informacji, dzielenia się know-how, ale też wspólnego poszukiwania rozwiązań trudnych problemów. Często jednak zasady finansowania jednostek stają na drodze zacieśniania współpracy między nimi. Na przykład, z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wynikają żadne zachęty do integracji taryfowo-biletowej, koniecznej w procesie integracji systemów transportowych na rzecz obsługi obszaru funkcjonalnego. Brakuje mechanizmów wspierających ustalanie zasad podziału kosztów pomiędzy samorządami za np. zadania w zakresie transportu kolejowego realizowane na obszarze kilku gmin. Brakuje ujednoliconego katalogu ulg ustawowych dla różnych jednostek samorządu terytorialnego. To bariery, które niekorzystnie wpływają na podejmowanie współpracy, nawet w tak podstawowym wymiarze integracji terytorialnej jak obsługa zbiorowym transportem publicznym stref funkcjonalnych. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że mimo braku sprzyjających współpracy regulacji finansowych i prawnych, mimo braku głębokich, społecznych tradycji współpra-

cy mamy do czynienia ze zmianą postaw społecznych i tworzeniem się klimatu do podejmowania wspólnych inicjatyw i integracją działań. Tendencje te muszą jednak być wzmocnione ułatwiającymi je regulacjami prawnymi i finansowymi. W innym wypadku nie przyniosą oczekiwanej korzyści.

2.7. Zakończenie

Opisane w powyższych punktach problemy związane z koniecznością dostosowania terytorialno-administracyjnego podziału do wykształconych w procesie rozwoju kraju struktur funkcjonalno-przestrzennych przesuwają punkt ciężkości w politykach terytorialnych na poziom regionalny i ponadlokalny kraju. Tym samym polityka regionalna winna stać się kluczowym elementem zintegrowanego planowania przestrzennego i strategicznego. Do jej strategicznego znaczenia odwołują się, omawiając szereg powyższych problemów. Wynika on przede wszystkim z terytorialnego (ang. *place-based*) podejścia do prowadzenia polityki rozwoju, osadzonego w europejskich i krajowych dokumentach strategicznych i aktach prawnych (Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2030, Nowa Karta Lipska 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 i in.).

Intensywny rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych, zmieniający alokację zasobów w przestrzeniach regionów, wymaga redefinicji zadań, kompetencji, a także systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W najnowszym raporcie OECD z 2023 r. zostało jednoznacznie wskazane, że dynamiczne procesy rozwoju obszarów zurbanizowanych wymagają aktywnej polityki terytorialnej, adekwatnej do zachodzących przemian. Tempo formowania się nowych struktur przestrzennych wzmacniają dodatkowo megatrendy rozwojowe takie jak rewolucja cyfrowa, zmiany demograficzne, zmiany środowiskowe, w tym klimatyczne, zmiany geopolityczne. Między innymi dyskusja na temat małych jednostek odwołuje się do konieczności rozpatrywania zasadności ich istnienia w kontekście postępujących zmian kulturowo-cywilizacyjnych. Konieczne jest więc dostosowanie polityk regionalnych do nowych uwarunkowań rozwoju i wynikających z nich wyzwań. Kwestie delimitacji powiązanych funkcjonalnie obszarów, najbardziej efektywne ich zagospodarowanie to problemy zanurzone w polityce i planowaniu regionalnym. Centrami prowadzenia polityk terytorialnych winny zatem stać się samorzady regionalne.

Potwierdzeniem i weryfikacją roli szczebla regionalnego w inicjowaniu, wspieraniu i tworzeniu właściwych do współpracy gmin i powiatów struktur przestrzenno-funkcjonalnych było wdrożenie i realizacja unijnych

projektów w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Niewątpliwie były to programy silnie oddziałujące na polityki regionalne, ponadlokalne i lokalne. W wielu regionach realizacja projektów ZIT była czynnikiem sprawczym i dostarczyła narzędzi do integracji obszarów funkcjonalnych, w tym przede wszystkim metropolitalnych. Znamienny był fakt, że wdrożenie inicjatywy ZIT zostało powierzone samorządom regionalnym, które były odpowiedzialne m.in. za delimitację obszarów realizacji ZIT. Na przykład w województwie pomorskim to uruchomienie przez samorząd regionalny programu ZIT doprowadziło do metropolitalnej konsolidacji lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenia te należy wykorzystać w procesie dostosowywania podziału administracyjnego poziomu ponadlokalnego i subregionalnego (powiatowego) do potrzeb wynikających z realnych zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w regionach. Jak zostało to podkreślone w dyskusji na temat szczebla powiatowego, to powiaty, w nowej zreformowanej postaci, winny stać się głównym podmiotem prowadzenia polityki terytorialnej, polityki zorientowanej na miejsce (*place-based*). Zreformowane powiaty należy postrzegać jako strategicznego partnera samorządów regionalnych w polityce zintegrowanego rozwoju.

W okowach politycznego pragmatyzmu... Realpolitik dla gmin i powiatów w Polsce

Autor: dr hab. Łukasz Mikuła

Po 25 latach od ostatniej dużej reformy terytorialno-administracyjnej pytanie o potrzeby zmiany liczby gmin i (lub) powiatów w Polsce jest z pewnością uzasadnione. Od tego czasu zaszły istotne zmiany demograficzne, ekonomiczne, techniczne. Jesteśmy też bogatsi o mnóstwo doświadczeń z funkcjonowaniem obecnego systemu. Być może jednak, wraz z coraz bardziej rozmytym wspomnieniem samego procesu przygotowywania ówczesnej reformy, zapominamy czasami, że za podziałem administracyjnym, pozornie wyznaczającym tylko terytorialne ramy funkcjonowania organów władzy publicznej, kryją się potężne pokłady lokalnych i regionalnych aspiracji oraz ambicji, lęków i obaw – uśpionych czasem wraz ze stabilizacją mapy administracyjnej, ale możliwych w bardzo prosty sposób do ponownego rozbudzenia. Akademicka i ekspercka dyskusja o optymalizacji podziału terytorialno-administracyjnego jest z reguły bardzo pobudzająca intelektualnie, ale politycy rangi krajowej, od których zależy realna możliwość jakiegokolwiek ruszenia tematu zmian w tym zakresie, na pewno świadomi są ryzyka, które z tego wynika. Zamiast więc wprost odpowiedzieć na zadane pytanie: *Jaka powinna być optymalna liczba gmin i powiatów w Polsce?*, pozwolę sobie je zamienić na formułę może mniej ambitną, lecz o większych walorach aplikacyjnych: *Jakie opcje zmian w strukturze terytorialno-administracyjnej są w praktyce politycznie wykonalne, a jednocześnie przyniosłyby pozytywne efekty dla jakości zarządzania terytorialnego?*

3.1. Powiaty – nie ruszać lub zlikwidować, tertium non datur

Dyskusja o zmianach na mapie administracyjnej powiatów jest mało konstruktywna, jeżeli nie towarzyszy temu szersza koncepcja reformy tego poziomu samorządu terytorialnego. Weźmy pod uwagę, pozornie najbardziej oczywisty i jednoznaczny, postulat dotyczący obwarunkowych powiatów ziemskich. To w większości przypadków struktury pozbawione możliwości świadczenia wielu usług publicznych (głównie w zakresie edukacji ponadpodstawowej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury), które zlokalizowane są najczęściej w powiecie grodzkim. W przypadku reformy, która miałaby zredukować liczbę powiatów w Polsce, powiaty obwarunkowe wydają się potencjalnie

najłatwiejszym i najbardziej naturalnym celem. Jednocześnie jest to problem praktycznie nierozwiązywalny, gdyż pozornie najprostsze rozwiązanie, czyli włączenie miast na prawach powiatu do okalających powiatów ziemskich i stworzenie zintegrowanych jednostek obejmujących tym samym (mniej więcej) cały funkcjonalny zasięg ponadlokalnych usług publicznych, jest jednocześnie przepisem na duży kryzys polityczny. Sedno problemu tkwi bowiem nie tyle w likwidacji obwarunkowych powiatów ziemskich, co w „odpowiatowieniu” miast na prawach powiatu. Jak pełen powiat, to pełen powiat. Licea, szpitale, główne drogi i ulice, wydawanie decyzji administracyjnych – to wszystko (i wiele więcej) wyszłoby z rąk prezydenta i rady miasta, przechodząc w gestię zintegrowanego powiatu ziemskiego. Podzielona musiałaby zostać dotychczasowa administracja miejska, jednostki budżetowe i praktycznie cały zasób instytucjonalny miasta. Dotknięte taką reformą duże i średnie miasta z całą pewnością wyrażą głośny sprzeciw wobec faktycznego pozbawienia ich wielu zadań i kompetencji. Pojawia się bardzo poważny problem dwuwładzy prezydenta i starosty na obszarze tego samego miasta. Jednocześnie, zasadne jest oczywiście pytanie, dlaczego miasta liczące po 60-80 tys. mieszkańców – takie jak Gniezno, Inowrocław, Lubin czy Głogów – mogą jakoś funkcjonować w strukturze powiatowej, a mniejsze nieraz od nich ośrodki nadal „muszą” mieć status powiatu grodzkiego. Jednak tego rodzaju reforma ma jasno określonego „pokrzywdzonego” – miasta na prawach powiatu, a także mgliście zdefiniowanego „beneficjenta”, czyli przyszły enigmatyczny zintegrowany powiat ziemski, który i tak będzie czymś zupełnie innym niż dotychczasowy obwarunkowy powiat ziemski (i jego aktualne władze). Głównym problemem jest jednak to, że tego potencjalnego beneficjenta w momencie tworzenia reformy po prostu jeszcze nie ma.

Rozważając kwestię łączenia powiatów grodzkich i ziemskich, warto spojrzeć na przypadek Regionu Hanower, czyli najbardziej spektakularnej w ostatnich trzech dekadach operacji włączenia dużego miasta (półmilionowego) do powiatu ziemskiego u naszych zachodnich sąsiadów. Warto przy tym zauważyć, że model hanowerski jest na tle Niemiec i tak raczej wyjątkiem niż rozwiązaniem standardowym. Reforma, w wyniku której powstał Region Hanower (2001) była uwieńczeniem blisko 40 lat wcześniejszej współpracy

samorządowej (miasto–powiat–gminy) w zbliżonej skali terytorialnej i miała miejsce ok. 20 lat po tym, jak stan ludności miasta centralnego spadł w wyniku procesu suburbanizacji poniżej połowy potencjału demograficznego całego obszaru. Układy powiat grodzki – powiat ziemski w Polsce są z reguły nadal silnie zdominowane demograficznie i politycznie przez miasto centralne, a jednocześnie mają z reguły znacznie bardziej skromne niż w Hanowerze doświadczenia współpracy samorządowej. Dla przekonania samorządu miasta centralnego do rezygnacji ze statusu powiatowego i wejścia w skład zintegrowanego powiatu/regionu kluczowe znaczenie w przypadku Hanoweru miały kwestie finansowe. Podstawowym argumentem było „uwspólnienie” wydatków na zadania powiatowe (w tym bardzo kosztowne w Niemczech wydatki z zakresu polityki społecznej) i pokrywanie ich z poszerzonej puli dochodów obejmującej także strefę podmiejską. Pojawiająca się w ten sposób ulga finansowa dla miasta centralnego, dotychczas samodzielnie finansującego wiele usług publicznych o charakterze ponadlokalnym, może zostać wykorzystana do poprawy jakości realizacji zadań bezpośrednio służących mieszkańcom głównego ośrodka. Przy wprowadzaniu reformy hanowerskiej bardzo istotna była także nowa redystrybucja zadań pomiędzy gminy, miasto centralne i nowy zintegrowany powiat/region. Wzorując się na Hanowerze, nie należałoby w takim przypadku powielać standardowych rozwiązań dla gmin i powiatów, a raczej rozważyć wzmocnienie kompetencyjne poziomu gminnego, w tym w szczególności miasta centralnego tracącego formalnie status jednostki wydzielonej na drugim poziomie samorządu lokalnego. Istotne może być również przekazanie zintegrowanemu powiatowi nowych kompetencji z poziomu regionalnego lub z dotychczasowego zakresu administracji rządowej. Tylko że w takim przypadku powiat przestaje być tak naprawdę standardowym powiatem, a staje się ustrojowo i kompetencyjnie nowym rodzajem jednostki terytorialnej. Być może odpowiadającej terytorialnie poziomowi powiatowemu, ale z systemowego punktu widzenia de facto rodzajowo odrębnej. Być może rozważania o modelu reformy obejmującej układy powiatów grodzkich i ziemskich należy przenieść do odrębnej debaty dotyczącej rozwiązań dla aglomeracji i obszarów metropolitalnych.

Teoretycznie prostszym ustrojowo wariantem zmian na mapie administracyjnej jest konsolidacja dotychczasowych powiatów ziemskich. Nie dochodzi wtedy do żadnego przesunięcia kompetencji w układzie pionowym, a jedynie do tworzenia większych i silniejszych jednostek terytorialnych na tym samym poziomie podziału administracyjnego. Wiele z powiatów w Polsce jest obiektywnie małych. Od początku nie spełniały standardu „5–15–50”, który początkowo miał wyznaczać minimalny standard

wielkościowy powiatów (minimum 5 gmin, minimum 15 tys. mieszkańców miasta powiatowego, minimum 50 tys. ludności całego powiatu). Niektóre z nich spadły z kolei poniżej tych progów demograficznych w wyniku depopulacji przez ostatnie 25 lat. Powstanie wielu takich powiatów było motywowane przede wszystkim naciskami politycznymi i społecznymi, a nie wynikało z obiektywnych analiz i spełniania powyższych kryteriów. Można zresztą poważnie się zastanowić, czy obecnie nie powinny one zostać i tak podwyższone.

Przy wszystkich tych założeniach należy jednak głęboko wątpić, czy reforma konsolidacyjna powiatów ma jakiegokolwiek szanse powodzenia. Odebranie po ponad 25 latach, ciężko nieraz wywalzonego, statusu powiatowego będzie jednoznacznie utożsamiane w odbiorze społecznym z degradacją pozycji dotkniętego tym miasta. Uruchomiona zostanie lawina emocji społecznych i politycznych, mniej lub bardziej opanowanych w trakcie ostatniej reformy. Mieszkańcy i lokalni politycy na pewno nie będą patrzyli na taką reformę przez pryzmat efektywności zarządzania poprzez większe jednostki terytorialne, a raczej statusowo w odniesieniu do miast – konsolidacja powiatów będzie postrzegana jako nowa „redystrybucja prestiżu i pogardy” pomiędzy mniejszymi miastami powiatowymi a średnimi i większymi ośrodkami. Z pewnością padną klasyczne zarzuty o odtwarzanie mechanizmów „jak za Gierka”, a w obronie powiatu zawiąże się lokalna koalicja burmistrza i starosty, nawet jeżeli dzielą ich codzienne konflikty. Czy zjawi się kiedyś jakiś rząd, który zaryzykuje obranie za swoją „ofiara” 50, 100 czy 150 mniejszych miast powiatowych? Bardzo wątpliwe, tym bardziej że po drugiej stronie czyli powiatów, które utrzymają swój status i zostaną powiększone, a także miast będących ich siedzibą, ewentualne wsparcie będzie znacznie bardziej letnie niż gorący opór przeciwników konsolidacji.

Paradoksalnie, jedyną szansą na reformę poziomu powiatowego bez osiągnięcia efektu silnej i skoncentrowanej przestrzennie mobilizacji jej przeciwników byłaby likwidacja odrębnego samorządu powiatowego w całości. Oczywiście, w takiej sytuacji pojawia się naturalne pytanie, co z zadaniami powiatów, które nadal ktoś przecież musi realizować. Otóż jedynym realnym podmiotem, na który można transferować większość zadań powiatów w przypadku ich ewentualnej likwidacji, mogłyby być samorządy miast powiatowych. Warto głębiej przyjrzeć się takiemu rozwiązaniu. Na pewno po stronie aktywów można wskazać potencjalną siłę polityczną ok. 300 prezydentów i burmistrzów, którzy w takiej sytuacji zyskaliby na znaczeniu, powiększyli swój zakres władzy i budżet, równoważąc politycznie do jakiegoś stopnia praktycznie pewny w tym przypadku bezwzględny opór starostów

i ich zaplecza. Samorząd miejski, z bezpośrednio wybieranym i silnie spersonalizowanym organem wykonawczym, nie jest w takiej konfrontacji bez szans wobec samorządu powiatowego, postrzeganego jako bardziej upolityczniony i odległy od mieszkańców. Tego rodzaju reforma może być przeprowadzana pod potencjalnie nośnymi politycznie oraz społecznie hasłami „wzmacniania samorządów małych i średnich miast” oraz oszczędności i efektywności dzięki likwidacji „zdublowanej” administracji” (przy pełnej świadomości, że ten argument może akurat okazać się merytorycznie wątpliwy, a przynajmniej nieweryfikowalny). W takim przypadku traci siłę narracja, że likwidacja powiatu (przyłączenie do większego) lokalnie skutkuje odebraniem statusu, środków i kompetencji na rzecz innego ośrodka administracyjnego. Wszystko zostaje przecież nadal w tym samym mieście, tylko w innym urzędzie.

W takiej sytuacji doszłoby do faktycznego skategoryzowania gmin na dwie grupy: miast z poszerzonymi kompetencjami (ponadlokalnymi, ex-powiatowymi) oraz pozostałych. Oczywiście, tego rodzaju rozwiązanie jest obciążone wieloma wyzwaniem natury prawnej, finansowej i praktycznej. Z jednej strony łączenie zadań i kompetencji gminnych oraz powiatowych w jednym urzędzie, czy nawet w poszczególnych jego wydziałach, nie jest niczym nadzwyczajnym i zostało doskonale przećwiczone przez 25 lat funkcjonowania miast na prawach powiatu. Pewnym *novum* byłaby kwestia formalnego przypisania zadania świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców sąsiednich gmin. O ile rozwiązanie to jest dość proste w przypadku prowadzenia instytucji i placówek o charakterze konkretnie zlokalizowanym (szkoły, szpitale, instytucje kultury) czy nawet wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji powiatowej, o tyle może być to trudniejsze do zaakceptowania i wdrożenia w przypadku infrastruktury o charakterze sieciowym (przede wszystkim drogi publiczne), fizycznie wykraczającej poza obszar miasta powiatowego (lub jego gminy miejsko-wiejskiej). Pojawia się także pytanie o to, co z powiatowymi usługami publicznymi zlokalizowanymi w innych gminach, poza miastem powiatowym. W każdym przypadku kluczową kwestią byłoby kompleksowe zreformowanie systemu finansowania samorządów, aby był on odpowiednio dostosowany do takiego modelu realizacji zadań. Być może powiaty mogłyby pozostać wtedy jednostkami dla celów z jednej strony statystycznych, z drugiej zaś finansowo-rozliczeniowych. Oczywiście powstają przy tym także istotne problemy natury być może wręcz konstytucyjnej, związane z ograniczeniem przedstawicielskiego charakteru reprezentacji politycznej użytkowników ponadlokalnych usług publicznych. Jeżeli dochody związane z finansowaniem dotych-

czasowych zadań powiatowych przeszłyby na samorządy miast powiatowych/ponadlokalnych (wraz z udziałami w podatkach dochodowych z terenu gmin obsługiwanych), to moglibyśmy mówić dodatkowo o naruszeniu jakiegoś odpowiednika zasady „no taxation without representation”, która jednak w żaden sposób nie jest wprost wyrażona w polskim ustroju samorządowym. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że powiaty grodzkie *de facto* działają w podobny sposób. Świadczą usługi publiczne na rzecz mieszkańców gmin powiatu ziemskiego (np. szpitale, licea, instytucje kultury), choć nie mają akurat jednocześnie udziału w dochodach z tego obszaru. Powstaje pytanie, czy możliwy jest też jakiś wariant samorządu miejsko-powiatowego w modelu: jeden organ wykonawczy, jedna administracja, dwa składy organu stanowiącego pochodzącego z wyborów powszechnych (podstawowy dla zadań gminnych i poszerzony dla zadań powiatowych). Czy rolę organu przedstawicielskiego innych gmin przy prezydencie/burmistrzu miasta z funkcjami powiatowymi mógłby pełnić jakiś rodzaj konwentu wójtów i burmistrzów pozostałych gmin? Jakie miałyby być jego kompetencje? Koncepcja wymagałaby zapewne dopracowania w wielu szczegółach.

Chciałbym zostać dobrze zrozumiany, nie twierdzę, że konsolidacja powiatów i związana z tym redukcja liczby jednostek tego poziomu jest z gruntu niepotrzebna. Ale reformę terytorialno-administracyjną ciężko przeprowadzać bez realnego wsparcia politycznego, silnej koalicji przyszłych potencjalnych beneficjentów. A stosując retorykę militarną, przy prowadzeniu skutecznej ofensywy, trzeba dysponować o wiele większą siłą rażenia niż ufortyfikowani obrońcy *status quo*. Reforma z 1998 r. dostarcza na to wyraźnych dowodów. Głównym celem, w który wymierzona była reforma, był wówczas poziom 49 województw, co ważne jednostek niesamorządowych, a więc pozbawionych własnych władz pochodzących z demokratycznych wyborów. Jednak rząd AWS-UW mimo tego nie był w stanie przeprowadzić pierwotnego wariantu reformy – oparcie się na terytorialnej koalicji 12 dużych miast – stolic przyszłych województw i ok. 200 przyszłych miast powiatowych okazało się za słabym orężem na zaledwie 37 miast tracących status wojewódzki. Trzeba było dorzucić 6 miast średnich do puli wojewódzkiej i ok. 50 mniejszych do puli powiatowej, żeby finalnie przewalczyć utratę statusu przez 31 miast (i tak z dorzuceniem im statusu grodzkiego, co w dużej mierze wykreowało większość najbardziej obecnie wątpliwych powiatów ziemskich, tych najmniejszych i najsłabszych). A wszystko to jeszcze przy zachowaniu pełnego *status quo* samorządu gminnego, dla zapewnienia spokoju z tej strony. Skupienie dzisiaj ostrza nowej reformy wyłącznie na 50–100 najmniejszych powiatach i miastach powiatowych, bez widoków na szersze wsparcie i nadmierną wdzięczność

ze strony powiatów powiększanych, jest przepisem na polityczną klęskę, a przynajmniej narażenie się na ryzyko, z którego ewentualny sukces jest wątpliwy.

3.2. W kierunku subregionów funkcjonalnych?

Mój sceptycyzm wobec możliwości reformy terytorialnej stopnia powiatowego nie oznacza, że nie widzę potrzeby zastanowienia się nad alternatywnymi sposobami wypełnienia rozległej przestrzeni instytucjonalnej i funkcjonalnej pomiędzy gminą w województwie. Nie sposób nie zauważyć, że w Polsce nie istnieje poziom planowania odpowiadający z grubsza niemieckim regionom planistycznym – jest ich tam ok. 100, mniej więcej po kilka w mniejszych landach i kilkanaście w większych. To poziom, który w Polsce nazwalibyśmy akurat subregionalnym, a zważywszy proporcje ludnościowe i obszarowe wobec Niemiec, musiałyby być ich u nas odpowiednio ok. 50–70. Jest to rozpiętość odpowiadająca czemuś pośredniemu pomiędzy 49 starymi województwami a 72 podregionami statystycznymi NTS-3, przy czym oczywiście w żaden sposób nie postuluję, aby taki subregionalny poziom terytorialny był oparty na jednym lub drugim z tych podziałów – ich przywołanie służy jedynie wyobrażeniu skali przeciętnej jednostki. Wydaje się, że są to właściwe ramy przestrzenne dla realizacji co najmniej dwóch ważnych zadań publicznych: planowania przestrzennego i ponadlokalnego transportu zbiorowego. W przypadku planowania chodzi tu o możliwość stworzenia realnych centrów kompetencji planistycznych o charakterze publicznym, działających w sposób stały i zorganizowany zarówno na gruncie planowania ponadlokalnego, jak i wsparcia urbanistycznego dla gmin. Istniejące powiaty są w większości zbyt małe, aby zorganizować i utrzymać takie zespoły, stolice województw zaś zbyt odległe dla codziennej pracy w tej dziedzinie. Podobnie subregion ma sens na polu transportu publicznego. Jest to skala, w której można zorganizować policentryczne układy sieci transportowej, nie oparte tylko na dojazdach do jednego miasta powiatowego – w subregionie będzie ich kilka. Taka sieć (głównie autobusowa, choć możliwe jest włączenie także niektórych linii kolejowych o charakterze mocno lokalnym/dojazdowym) musi być ściśle skorelowana z regionalnymi przewozami kolejowymi, które jednak powinny pozostać domeną organizacyjną samorządu województwa (choć z możliwym finansowaniem z większej liczby źródeł).

Subregiony powinny mieć charakter funkcjonalny, a nie stawać się pełnoprawnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Z przyczyn politycznych, emocjonalnych i ambicjonalnych unikałbym nazywania takich subregionów powiatami albo tworzenia ich poprzez przymusową konsolidację powiatów. Powinny być raczej wyznaczone

przez władze województwa jako jednostki podziału pomocniczego. Miałyby funkcję odpowiadającą raczej jednostkom typu *special districts* albo *joint boards*. Mogłyby nawet przybrać nazwę „zarządów planowania i transportu”. Ustrojowo miałyby charakter nie tyle klasycznego związku samorządowego, co raczej platformy współpracy pomiędzy samorządem lokalnym i regionalnym. Inspiracją mógłby być znowu model niemiecki, gdzie planowanie regionalne oparte jest na zrzeczeniach samorządowych gmin i powiatów, ale opracowane przez nich dokumenty planistyczne wymagają zatwierdzenia przez władze landu. Jednostki subregionalne powinny mieć w składzie swoich organów reprezentantów zarówno samorządów lokalnych, jak i samorządu regionalnego – choć bezpośrednim zarządzaniem powinni zająć się raczej powołani do tego przez ciało polityczne fachowcy, a nie sami politycy samorządowi.

Rozwiązania subregionalne są do pewnego stopnia niezależne od ewentualnych proponowanych przeze mnie wcześniej do rozważenia zmian dotyczących samorządu powiatowego. W przypadku przekazania jego kompetencji miastom, poziom subregionalny wydaje się wręcz niezbędnym zwornikiem zreformowanego systemu. Ale nawet w przypadku utrzymania powiatów w niezmienionym kształcie ustrojowym, terytorialnym i kompetencyjnym subregionalny poziom planowania przestrzennego i zarządzania transportem zbiorowym jest nadal potrzebny z przyczyn funkcjonalnych. Tak jak w niektórych landach niemieckich przedstawiciele powiatów mogliby wchodzić w skład organów zrzeczenia subregionalnego, do rozstrzygnięcia czy jako jedyni reprezentanci samorządów ze swojego obszaru czy np. razem z przedstawicielami miast powiatowych (ale może już bez indywidualnej reprezentacji każdej gminy subregionu). Sposób reprezentacji samorządów lokalnych jest w pewnym sensie kwestią wtórną, do ustalenia na etapie szczegółowym.

Być może wraz z umacnianiem poziomu subregionalnego możliwe byłoby przejmowanie przez niego kolejnych kompetencji (np. centra obsługi inwestorów czy agencje rozwoju gospodarczego, promocja i organizacja turystyki). Mogłoby to stanowić częściowe antidotum na postulaty zwiększania liczby województw, dla których najczęściej głównym realnym argumentem jest podwyższenie formalnego statusu miast mających być ich nową siedzibą.

3.3. Co z gminami?

Z przedstawionych wyżej rozważań wyłania się model systemu terytorialno-administracyjnego, w którym mogłyby pozostać tylko dwa poziomy polityczne samorządu (gminy i województwa), ale uzupełnione przez dwa dodatkowe poziomy funkcjonalne (powiaty i subregiony), służące z jednej strony współpracy samorządowej, z dru-

giej natomiast nadające ramy terytorialne przepływom i rozliczeniom finansowym. Przy czym w obrębie poziomu gminnego mielibyśmy jeszcze dodatkowo bardziej wyrazistą niż do tej pory hierarchizację funkcjonalną jednostek, powstałą dzięki transferowi zadań powiatowych do części miast. Ta hierarchizacja i zróżnicowanie gmin pod względem zadań i kompetencji mogą mieć też istotny wpływ na kwestię ewentualnych zmian mapy administracyjnej na poziomie gminnym. Od razu zaznaczę, że nie wierzę, znów kierując się obserwacją politycznego pragmatyzmu rządzących – niezależnie od ich opcji politycznej, w żadną radykalną jednorazową reformę gmin, prowadzącą do mocnego zmniejszenia ich liczebności poprzez odgórną konsolidację. Natomiast możliwe wydaje się uruchomienie mechanizmów prowadzących do usprawnienia zarządzania na poziomie gminnym, w drodze rozwiązań dobrowolnych – przede wszystkim transferu kompetencji z mniejszych gmin do większych, a w niektórych przypadkach (acz z założenia znacznie mniej licznych) poprzez faktyczne połączenie dwóch lub więcej jednostek.

Próby powiększania granic administracyjnych dużych i średnich miast poprzez selektywne i siłowe włączanie pojedynczych miejscowości z sąsiednich gmin (casus Rzeszowa i Opola) uważam za drogę donikąd, działającą tylko doraźnie i na krótką metę, a rujnującą wzajemne zaufanie, będące podstawą możliwości bardziej wszechstronnej integracji zarządzania w dłuższym horyzoncie czasowym i szerszym wymiarze terytorialnym. To wieczne „gonienie króliczka”, ponieważ rozwój przestrzenny będzie zawsze szybszy i wyprzedzający wobec procesów zmian granic administracyjnych. Zdecydowanie więcej sensu ma wariant zielonogórski, czyli pełne i dobrowolne połączenie gminy miejskiej i obwarzankowej gminy wiejskiej, nawet za cenę zachęt do takiego działania poprzez „bonusy” finansowe. Być może straconą szansą na inną formę zainicjowania tych procesów jest ostatnio wprowadzona reforma planowania. Mogła ona wymusić na parach gmin tworzących podwójny układ miejsko-wiejski sporządzenie i uchwalenie wspólnych strategii rozwoju i planów ogólnych, dając w zamian w stosunku do pozostałych gmin np. dodatkowy czas (rok lub dwa) na ukończenie tego procesu (i może dodatkowe jego finansowanie). Póki co pary gmin typu miejska-wiejska są traktowane pod praktycznie każdym względem jak dwa osobne organizmy samorządowe, mimo że zaprzecza to podstawowej idei kształtowania podziału terytorialnego w Polsce, wyrażonej w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, wskazującej, iż przy jego tworzeniu należy uwzględnić więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, a także zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Przypadek Zielonej Góry, kiedy to gmina wiejska została włączona w granice miasta, powinien być raczej wyjątkiem – wynikał ze statusu miasta jako powiatu grodzkiego. Naturalnym efektem połączenia gminy miejskiej i obwarzankowej gminy wiejskiej powinno być w zdecydowanej większości przypadków utworzenie jednej gminy miejsko-wiejskiej, a nie poszerzenie granic miasta. Format gminy miejsko-wiejskiej jest na tyle naturalny, że w ostatnich kilkunastu latach mieliśmy nawet do czynienia ze zjawiskiem „odmiastowienia” w niektórych gminach i wydzielenia części wiejskiej z miasta w ramach tej samej gminy (np. Władysławowo, Dziwnów), co zresztą prowadziło w dyskursie medialnym do bezzasadnych wniosków o najszybciej wyludniającym się mieście w Polsce. Na marginesie warto zauważyć, że połączenie gminy miejskiej i wiejskiej w praktyce „likwiduje” suburbanizację wokół małych i średnich miast – oczywiście na poziomie wyłącznie statystycznym i o ile analizujemy procesy demograficzne i inwestycyjne na poziomie całych gmin (bez wyodrębniania ich części miejskich i wiejskich).

Podstawowego mechanizmu usprawnienia zarządzania na poziomie gminnym upatruję jednak nie w zmianach na mapie administracyjnej, a w mechanizmach współpracy samorządowej, przede wszystkim w formie porozumień. Zamiast dokonywać radykalnych zmian terytorialnych, powinniśmy się pogodzić z innym, acz być może równie rewolucyjnym podejściem – że gmina gminie nierówna. A rozwiązaniem pozwalającym na ich różnicowanie jest przekazywanie bardziej wyspecjalizowanych lub niemożliwych do utrzymania w danej jednostce zadań i kompetencji do sąsiedniego większego ośrodka – póki co, jeszcze bez definitywnego likwidowania coraz bardziej „wydrążonej” w ten sposób gminy. Być może ta finalna część procesu i tak zajdzie z czasem. W układach powiatowych, gdzie mamy tylko jedno znaczące miasto, może to doprowadzić do sytuacji, w której poziom gminny stanie się najpierw funkcjonalnie, a z czasem i faktycznie, praktycznie tożsamy z dotychczasowym zasięgiem powiatu. Ale bez naruszania społecznego i politycznego spokoju, który małym wspólnotom lokalnym się również należy.

Podsumowując, wierzę, że pomiędzy utrzymaniem tyranii *status quo* a próbami dokonania radykalnej zmiany na samej mapie administracyjnej, skutkującej rozbudzeniem potężnych emocji społecznych, szczególnie w mniejszych miastach powiatowych lub gminach wiejskich, istnieje przestrzeń na poważną rozmowę o alternatywnych rozwiązaniach, które – choć naruszają niektóre lokalne interesy – dają szansę na zbudowanie szerszego poparcia dla proponowanych reform.

Ustrojowe przesunięcie w samorządzie. Jaka przyszłość samorządu gminnego i powiatowego?

Autor: dr hab. Dawid Sześciło

4.1. Założenia ogólne

Podział terytorialny powinien być konsekwencją refleksji nad optymalną organizacją zadań publicznych, która będzie dążyła do równowagi między efektywnością obsługi mieszkańców oraz zapewnieniem podmiotowej roli wspólnot lokalnych w zarządzaniu tymi zadaniami. Stąd dyskusja nad ewentualnymi zmianami w podziale terytorialnym musi być powiązana z obserwacją zjawisk i wyzwań mających miejsce w kluczowych sferach zadań dziś istniejących podmiotów administracji publicznej. W niniejszym opracowaniu poddaję pod rozwagę propozycję kompleksowej przebudowy ustroju samorządu lokalnego, która polega w największym uproszczeniu na przeniesieniu samorządu gminnego na poziom wyżej, tj. poziom obsługiwany dziś przez samorząd powiatowy. Koncepcja ta jest tu prezentowana w zarysie ogólnym, nie jako gotowy i dopracowany w pełni zestaw rozwiązań, ale raczej z zamiarem poszerzenia pola debaty oraz wyjścia poza utarty szlak w dyskusjach o podziale terytorialnym. Wykracza ona więc poza takie, najczęściej dyskutowane, pomysły jak:

- likwidacja powiatów poprzez rozdystrybuowanie ich zadań pomiędzy gminy oraz województwa samorządowe;
- konsolidacja terytorialna na poziomie gmin, czy to w wariacie odgórnego łączenia, czy też stymulowania (głównie finansowego) dobrowolnej konsolidacji;
- wprowadzenie na szerszą niż dotychczas skalę związków metropolitalnych jako swoistego czwartego poziomu władzy samorządowej.

4.2. Przyszłość powiatów – koncepcja ustrojowego przesunięcia w samorządzie

Można się zgodzić, że za funkcjonowaniem powiatów w obecnej formule ustrojowej i zadaniowej przemawia coraz mniej argumentów. Po części niekwestionowana słabość tego poziomu władzy samorządowej wynika z niezrealizowania pierwotnej koncepcji tej jednostki samorządu terytorialnego. Przypomnijmy, że mapę powiatów ukształtowano niezgodnie z pierwotnym założeniem „5–15–50” (5 gmin wchodzących w skład powiatu, stolica powiatu licząca co najmniej 15 tys. mieszkańców i co najmniej 50 tys. mieszkańców w powiecie). Co jeszcze

istotniejsze, nie udało się zmaterializować także w pełni idei, aby powiaty stały się wytrychem do przekształcenia Polski resortowej¹, czyli konsekwentnego usamorządowania funkcji realizowanych lokalnie przez terenowe jednostki administracji rządowej. Symbolem porażki tych starań jest choćby niepowodzenie przy włączaniu w struktury administracji powiatowej policji oraz innych instytucji bezpieczeństwa publicznego, a także fakt, że zadania administracji rządowej przeważają jednak nad zadaniami własnymi w całkowitej puli funkcji realizowanych przez powiaty².

Do porażki powiatów przyczyniły się także systemowe dysfunkcje w kluczowych obszarach zadań własnych samorządu powiatowego. Na czoło wysuwa się tu zwłaszcza ochrona zdrowia, gdzie powiatom przypadła główna rola w zarządzaniu najbardziej newralgicznym i deficytowym obszarem w postaci leczenia szpitalnego. Jednocześnie w skrajnie scentralizowanym systemie publicznej opieki zdrowotnej powiat pozbawiony jest realnej podmiotowości w zarządzaniu lokalnym systemem opieki zdrowotnej, ponieważ instrumenty finansowe i regulacyjne pozostają w dyspozycji organów administracji rządowej, zwłaszcza Narodowego Funduszu Zdrowia. Samorząd powiatowy został wmontowany w system, gdzie jego rola została sprowadzona, zwłaszcza po zastąpieniu regionalnych kas chorych scentralizowanym płatnikiem w postaci Narodowego Funduszu Zdrowia, do klienta administracji rządowej, pozbawionego nie tylko zdolności do kreowania własnej polityki zdrowotnej, ale też solidnej pozycji przetargowej w relacjach z płatnikiem³.

Powiatom w istocie trudno jest znaleźć argumenty na rzecz ich dalszego funkcjonowania w obecnej formule. Najprostszy postulat likwidacji tego poziomu samorząd-

1 J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 r. widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 36.

2 B. Jaworska-Dębska, *Powiaty w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 243–252.

3 D. Sześciło, *Zmierzch decentralizacji? Instytucjonalny krajobraz opieki zdrowotnej w Europie po nowym zarządzaniu publicznym*, Warszawa 2017.

ności i rozłożenie jego zadań pomiędzy gminy a województwo samorządowe jest komunikacyjnie zrozumiałe i intuicyjnie naturalne, jednak lekceważy refleksję na temat zjawisk i wyzwań w poszczególnych sferach zadań publicznych. W co najmniej kilku kluczowych obszarach taka refleksja może bowiem prowadzić do wniosku, że poziom terytorialny generalnie odpowiadający dzisiejszym powiatom może być optymalny dla istotnej liczby zadań obecnie przypisanych gminom. Wynika to z ewolucji natury i zakresu tych zadań na przestrzeni ostatnich dekad. Powiat wydaje się potencjalnie optymalnym poziomem realizacji zadań zwłaszcza w takich kluczowych obszarach zadań gminnych, jak: gospodarowanie odpadami, transport publiczny, planowanie przestrzenne, adaptacja do zmian klimatycznych, ochrona zdrowia, a być może także oświata.

W każdym przypadku logika przemawiająca za potencjalnym „upowiatowaniem” zadań jest nieco inna. Przykładowo, w sferze gospodarki odpadami doszło na przestrzeni ostatnich trzech dekad do całkowitej zmiany celów i metod realizacji zadań. W uproszczeniu, nie ograniczamy się już do odbierania odpadów i ich składowania w miejscach przeznaczonych, ale oczekujemy wysokiego wskaźnika recyklingu, co wymaga budowy skomplikowanych i kosztownych instalacji i systemów. Ekonomiczny sens takich inwestycji rośnie, jeżeli obsługują one większy obszar, nie mówiąc już o tym, że wiele gmin jest zbyt słabych, by samodzielnie realizować niezbędne inwestycje. Realizacja tych zadań w formule związków międzygminnych jest oczywiście jakimś rozwiązaniem w takiej sytuacji, ale mnożenie dodatkowych bytów instytucjonalnych zamiast ulokowania zadania na odpowiednim poziomie administracji publicznej budzi uzasadnione wątpliwości.

W kontekście transportu publicznego, aktualny, dysfunkcyjny podział zadań między gminy i powiaty wydaje się jedną z przyczyn problemu tzw. wykluczenia komunikacyjnego. Niezależnie od ograniczeń finansowych i strukturalnych, utrzymywanie odrębnego reżimu gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich należy widzieć jako barierę dla tworzenia zintegrowanych i spójnych lokalnych systemów transportu zbiorowego, odpowiednio połączonych z systemem regionalnym i krajowym. W raporcie *Polska samorządów* zarysowaliśmy zręby modelu, w którym na szczeblu dzisiejszego powiatu ciążyłaby odpowiedzialność za zapewnienie skomunikowania wszystkich ośrodków znajdujących się na tym obszarze⁴.

⁴ D. Sześciło (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 72 i nast.

W obszarze kluczowych usług społecznych, ochrony zdrowia i edukacji również istnieją argumenty przemawiające za zlokalizowaniem zasadniczej odpowiedzialności na poziomie odpowiadającym dzisiejszemu szczeblowi powiatowemu. W przypadku ochrony zdrowia poziom obecnego powiatu może być optymalną lokalizacją dla organizacji i integracji lokalnych systemów podstawowej opieki zdrowotnej oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, przy jednoczesnym przeniesieniu na poziom samorządu województwa roli organizatora wysokospecjalistycznej opieki szpitalnej. Taka reforma byłaby szansą na przekształcenie (a nie likwidację) istniejących dziś szpitali powiatowych w sieć lokalnych domów zdrowia, skupionych na wsparciu podstawowej opieki zdrowotnej, zapewnieniu opieki świątecznej i nocnej oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej.

W sferze oświaty konsolidacja na poziomie dzisiejszych powiatów ułatwiłaby koordynację i integrację między poszczególnymi elementami systemu oświaty, a także umożliwiłaby optymalizację zarządzania zasobami oświatowymi, tj. infrastrukturą szkolną. Pozwoliłaby także na upowszechnienie i ułatwienie we wdrażaniu usług wspólnych w oświacie, takich jak usługi rachunkowe i księgowo-kadrowe czy związane z utrzymaniem infrastruktury.

Wreszcie, warto się zastanowić, czy całkiem nowa, lecz niezwykle istotna misja samorządu lokalnego w postaci wsparcia adaptacji do zmian klimatycznych może być skutecznie realizowana przez samorządy gminne w ich obecnej strukturze. Mowa zwłaszcza o działaniach na rzecz transformacji energetycznej i wsparcia lokalnej samodzielności energetycznej opartej na źródłach odnawialnych. W tym przypadku ponownie mniejszym gminom wydaje się brakować potencjału finansowego, technicznego i organizacyjnego, aby skutecznie prowadzić lokalne wysiłki na rzecz transformacji energetycznej.

Zaprezentowany kierunek zmian oznacza w sensie formalnym likwidację dzisiejszych powiatów, lecz w całości odmiennym scenariuszu niż wyrugowanie tego poziomu władzy samorządowej. Oznacza bowiem „ustrojowe przesunięcie”, tj. przeniesienie samorządu gminnego na poziom obecnego powiatu, zapewne z korektą dzisiejszej liczby i mapy powiatów. Jednostki powstałe z takiego przekształcenia miałyby status gmin przy jednoczesnej likwidacji powiatu, jednak gmina zasadniczo zmieniałaby swój charakter. Pozostawienie gminy przy jej jednoczesnym przeniesieniu na poziom dzisiejszego samorządu powiatowego jest jedyną konstytucyjnie dopuszczalną formułą realizacji proponowanej reformy, ponieważ na straży trwałości gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego stoi art. 164 ust. 1 Konstytucji RP.

W przedstawionej propozycji można upatrywać nie tylko dostosowania podziału terytorialnego do ewolucji zadań publicznych znajdujących się w domenie samorządu terytorialnego. To także okazja do nowego otwarcia na innych polach. Po pierwsze, można to wykorzystać jako szansę pogłębienie procesu decentralizacji poprzez wzmocnienie roli zreformowanego i przebudowanego samorządu gminnego w obszarach, gdzie z różnych przyczyn decentralizacja została zahamowana lub niedokończona. Przykładem jest sfera bezpieczeństwa publicznego, gdzie należałoby rozważyć zwłaszcza częściowe usamorządowanie policji i zastąpienie dzisiejszych straży gminnych wyodrębnioną częścią struktur policji koordynowanych z poziomu samorządu gminnego.

Jeszcze istotniejsze byłoby wykorzystanie takiej reformy do realnej przebudowy modelu rządzenia w samorządzie gminnym. Problemy wynikające z modelu ukształtowanego poprzez wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast są powszechnie znane. Nasiliły się one jeszcze po rozszerzeniu systemu okręgów jednomandatowych w wyborach do rad gmin. Z jednej strony mówi się o zjawisku lokalnego prezydenjalizmu tam, gdzie organ wykonawczy posiada stabilną większość w radzie⁵. Z kolei w przypadku antagonizmu politycznego na linii prezydent–rada, powszechnym zjawiskiem jest *blame game*, a niekiedy wyniszczający konflikt, który rzutuje na skuteczność działania gminy.

Odpowiedź na pytanie, kto rządzi w samorządzie gminnym, nie jest dziś zatem łatwa. Panuje dość powszechne przekonanie o słabości rad i radnych, mimo ich formalnego statusu jako organów stanowiących w gminie. W ostatnich latach podejmowane były inicjatywy legislacyjne, które miały dążyć do wzmocnienia pozycji radnych. Mowa zwłaszcza o przyjętej przez Sejm na przełomie 2017 i 2018 r. ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Obok wprowadzenia dwukadencyjności, czyli ograniczenia okresu sprawowania urzędu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ustawa ta zawierała narzędzia zwiększające kontrolę rady na działalnością organów wykonawczych.

Wprowadziła ona zwłaszcza obowiązek przygotowania i przedstawienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) radzie raportu o stanie gminy. Dyskusję nad rapor-

tem wieńczy głosowanie nad wotum zaufania dla organu wykonawczego. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może (ale nie musi) podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Ustawa zagwarantowała także radnym uprawnienia „do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy (powiatu, województwa), a także spółek z udziałem samorządu, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych”. Wreszcie, wprowadzono także instytucję interpelacji i zapytań radnych, z czternastodniowym terminem na udzielenie przez organ wykonawczy odpowiedzi.

Te zmiany nie wpłynęły jednak, jak się wydaje, na zasadniczą zmianę w praktyce funkcjonowania lokalnych systemów władzy, a jakiegokolwiek dalej idące zmiany wydają się mało realne bez bardziej całościowej przebudowy systemu samorządowego. Stąd proponowane tu ustrojowe przesunięcie, ze względu na całkowite przekształcenie obecnego systemu, można traktować jako potencjalne otwarcie „okna możliwości” dla zmian w systemie władzy lokalnej. Na te zmiany mogą się składać trzy główne komponenty:

- zmiana struktury organów władzy samorządowej w zreformowanej (tj. przesuniętej na dzisiejszy szczebel powiatowy) gminie; Jakkolwiek Konstytucja RP stoi na straży podziału władzy w samorządzie na organy stanowiące i wykonawcze⁶, istnieje pole do zmiany kształtu i podziału zadań między te organy. Wydaje się, że bardziej otwartej i mniej scentralizowanej oraz zindywidualizowanej formule rządzenia sprzyjałoby przekształcenie jednoosobowego organu wykonawczego w swoisty rząd lokalny wybierany przez radę w kilkusobowym składzie pod przewodnictwem wójta (burmistrza, prezydenta), ale z zachowaniem względnej samodzielności pozostałych członków tego gremium w obszarze powierzonych im portfolio zadań samorządowych. To swoiste odwzorowanie struktury rządu centralnego z ministrami odpowiedzialnymi za poszczególne działy administracji rządowej. Tak skonstruowany „rząd gminny” miałby więc swoich

5 Zob. np. A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwil-Zmiany-niezauwazone.pdf>.

6 Stosownie do art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

„ministrów” odpowiedzialnych za np. edukację, ochronę zdrowia, transport publiczny i infrastrukturę, sprawy społeczne czy kulturę. Jednocześnie należałoby zapewnić dalsze wzmocnienie wpływu rady na kluczowe decyzje i kierunki działania gminy. Dotyczy to np. udziału rady w obsadzie stanowisk kierowniczych w gminnych jednostkach organizacyjnych.

- zmiana systemu wyborczego do organów stanowiących w gminie poprzez całkowite odejście od systemu jednomandatowych okręgów wyborczych, zwłaszcza w stronę modeli zapewniających większe reprezentatywność różnych środowisk lokalnych; Wzorców można upatrywać zwłaszcza w systemach zakładających utworzenie jednego okręgu wyborczego dla całej gminy i wyposażenie wyborcy w prawo oddania wielu głosów na wybranych kandydatów z różnych list wyborczych. Rozważyć można także przetestowanie bardziej skomplikowanego, ale efektywnego w zakresie reprezentatywności wyborców, systemu tzw. pojedynczego głosu przechodniego (Single Transferable Vote), znanego z wyborów lokalnych w Irlandii, Irlandii Północnej czy Szkocji.
- wzmocnienie mechanizmów partycypacji i obywatelskiego współzarządzania w kluczowych sferach zadań samorządu terytorialnego. Proponowana reforma naturalnie rodzi wyzwanie z punktu widzenia demokracji lokalnej, ponieważ oddala władzę samorządową od mieszkańców. Zredukowanie potencjalnego deficytu demokracji lokalnej wymaga szczególnej troski o mechanizmy obywatelskiego współzarządzania sprawami lokalnymi. W obecnych warunkach ograniczają się one do narzędzi o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczymi. Najbardziej konkretnymi i wiążącymi instrumentami pozostają budżet obywatelski i referendum lokalne. Pierwszy mechanizm ma jednak ściśle ograniczony zakres, drugi jest zaś w zasadzie nieużywany głównie z uwagi na wysokie wymogi frekwencyjne, warunkujące wiążący charakter głosowania mieszkańców. Należy rozważyć zwłaszcza uproszczenie formuły referendów, być może wraz ze stopniowym wdrażaniem rozwiązań umożliwiających elektroniczne głosowanie. Wydaje się, że warto także przemyśleć zmianę formuły istniejących organów konsultacyjnych (np. rad oświatowych, rad seniorów, rad działalności pożytku publicznego) poprzez przyznanie im choćby ograniczonych kompetencji współdecyzyjnych w obszarach objętych ich mandatem.

4.3. Konkluzje

Zaprezentowany tu kierunek rewizji ukształtowanego w latach 90. modelu samorządu lokalnego oznaczałby najdalej idące zmiany ustrojowe od przeszło 25 lat. Jakkolwiek ich wprowadzenie wiązałoby się z wysiłkiem technicznym i organizacyjnym, nie mamy tu do czynienia z kształtowaniem modelu ustrojowego oderwanego od aktualnych realiów, ile raczej dostosowaniem ustroju terytorialnego do ewolucji zadań publicznych znajdujących się w domenie samorządu lokalnego. Nie jest to jednocześnie propozycja nastawiona wyłącznie na upraszczanie systemu władzy lokalnej i ograniczanie administracji publicznej w duchu „taniego państwa”, ale konsekwencja refleksji na temat tego, jak zmieniają się uwarunkowania całego systemu zarządzania publicznego w Polsce.

W wydanym już ponad 10 lat temu raporcie zespołu Jerzego Hausnera *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, poświęconym refleksji nad problemami samorządności w Polsce, autorzy przekonywali, że: „Jednak już teraz trudno wyobrazić sobie likwidację powiatu jako jednostki samorządu. Administracja powiatowa mocno wpisała się w struktury działania lokalnego i jej utrzymanie jest twardym wyrazem rozwojowych aspiracji lokalnych elit i środowisk”⁷. To samo można powiedzieć o samorządach na szczeblu gminnym, które w świetle zarysowanej koncepcji byłyby najbardziej dotknięte zmianami. Wszak wraz z przeniesieniem samorządu gminnego na poziom dzisiejszych powiatów (nawet przy jednoczesnym zwiększeniu ich liczby) liczba gmin zostałaby znacząco zredukowana.

Trudno nie zgodzić się z opinią, że istniejące od długiego czasu i zakotwiczone lokalnie struktury władzy i administracji z trudem poddają się jakimkolwiek przekształceniom. Zarazem jednak na potrzeby otwartej dyskusji, nie tylko akademickiej, nie należy od razu rezygnować z pomysłów, które wiążą się z daleko idącymi przekształceniami. Reformy ustroju terytorialnego i administracyjnego należą z pewnością do bardziej skomplikowanych, ale niezaprzeczalny sukces takich reform z lat 90., które położyły fundamenty zdecentralizowanego ustroju państwa pokazuje, że nie warto z tego wysiłku zrezygnować.

⁷ J. Hausner i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 23.

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?

Autor: dr Arkadiusz Babczuk

5.1. Wstęp

Racjonalna dyskusja na temat liczebności oraz granic gmin, powiatów i województw nie jest możliwa, jeśli punktem wyjścia nie będzie analiza oraz ewentualna rewizja zakresu zadań poszczególnych typów normatywnych jednostek samorządu terytorialnego.

Podjmując kwestię ewentualnych zmian liczby gmin, powiatów i województw, należy uwzględnić nie tylko dotychczasowe doświadczenia polskich jednostek samorządu terytorialnego, ale także wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi, demograficznymi ewolucją międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, a także przewidywanymi zmianami w politykach Unii Europejskiej, w szczególności polityce rozwoju regionalnego.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej debaty do szczególnie istotnych wniosków płynących z dotychczasowej działalności polskich jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć:

- narastającą presję na wzrost partycypacji społecznej, zarówno w dużych miastach (ruchy miejskie), jak i na terenach wiejskich (ruchy odnowy wsi, inicjatywy finansowane poprzez fundusze sołeckie), która reprezentuje swoisty „**głód demokracji na poziomie podgminnym**”,
- brak pozytywnej weryfikacji hipotezy znaczących ekonomii skali w usługach publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- narastające trudności w zakresie pozyskiwania wykwalifikowanej kadry urzędniczej na obszarach podlegających silnemu wysysaniu kapitału ludzkiego przez większe ośrodki miejskie,
- zjawisko negatywnej selekcji kadr w większych ośrodkach miejskich wywołane brakiem konkurencyjności wynagrodzeń oferowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do sektora prywatnego.

Zmiany klimatyczne stawiają na porządku dziennym kwestie zapewnienia skutecznej i efektywnej ochrony przeciwpowodziowej, adaptacji do nieuchronnych gwałtownych zmian pogody w sferze infrastruktury komunalnej, a także udziału samorządu terytorialnego w transformacji energetycznej. Wspomniane kwestie zarówno na modele wykonywania dotychczas realizowanych przez samorządy

zadań, jak i też na nowo stawiają na porządku dziennym zagadnienie optymalnego podziału zadań pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową.

Zmiany demograficzne zachodzące w Polsce będą niezwykle silnie kształtować skalę i strukturę popytu na usługi publiczne świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego. Bardzo niski współczynnik dzietności niegwarantujący wymiany generacyjnej oraz znacząca skala migracji wewnętrznych powodują szybkie wyludnianie się niektórych obszarów kraju. Towarzyszy temu zauważalny spadek popytu na usługi edukacyjne i wygasanie premii demograficznej na rynku pracy. Wydłużanie się średniej długości życia nie tylko kreuje rosnącą presję na finanse systemu ubezpieczeń społecznych, ale także zasadniczo zmienia charakter zgłaszanego popytu na usługi społeczne oferowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie rosnącym wyzwaniem będzie kwestia integracji cudzoziemców, zarówno zbliżonych kulturowo imigrantów z Ukrainy, jak też rodzin pracowników z Azji i Ameryki Łacińskiej.

Wyjątkowo niekorzystana ewolucja międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, jaka ma miejsce w ostatnich latach rzutować będzie zasadniczo na warunki funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego, stanowiącego przecież element architektury instytucjonalnej państwa. W tym kontekście **należy w pierwszym rzędzie wspomnieć o konieczności budowy systemu odporności państwa**. Dwa jego segmenty wymagają gruntownego namysłu, a także redefinicji roli samorządu terytorialnego w tym zakresie. Są to **zarządzanie kryzysowe na wypadek katastrof naturalnych lub wywołanych przez człowieka (dywersja) oraz obrona cywilna rozumiana jako ochrona ludności w czasie konfliktu zbrojnego (tak pełnoskalowego, jak i przebiegającego poniżej oficjalnego progu wojny)**.

Niekorzystna ewolucja międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa powoduje także długofalową presję na **utrzymanie lub nawet wzrost wydatków zbrojeniowych, niezbędnych dla przetrwania państwa**. Okoliczność ta będzie zasadniczo utrudniać zapewnienie hojnego czy też nawet choćby adekwatnego finansowania usług publicznych świadczonych przez samorządy, zmuszając do priorytetyzacji oraz kreatywnego, a czasem wprost radykalnego poszukiwania oszczędności.

Jeśli chodzi o przewidywane zmiany w politykach Unii Europejskiej, to należy przede wszystkim zauważyć zamierzenia Komisji Europejskiej w zakresie centralizacji oraz ograniczenia znaczenia polityki regionalnej. Plan ten stawia na porządku dziennym kwestię dostosowania infrastruktury instytucjonalnej wdrażania środków europejskich w kolejnych perspektywach finansowych. Centralizacja polityki regionalnej w postaci przeniesienia polityki rozwoju regionalnego na szczebel krajowy wymusi redefinicję zadań samorządu wojewódzkiego. Pozbawienie go dotychczasowej kluczowej roli w polityce rozwoju regionalnego wpłynie zarówno na strukturę administracyjną samorządu wojewódzkiego – ograniczenie zatrudnienia w urzędach marszałkowskich – jak też na relacje pomiędzy samorządem lokalnym a samorządem regionalnym. Ewentualne zmiany zakresu zadań oraz podziału kraju na województwa nie są jednak przedmiotem niniejszej debaty.

5.2. Korekty granic gmin

Zauważyć należy, że oprócz głośnych w ostatnich latach konfliktów społecznych związanych z rozszerzaniem granic Opola i Rzeszowa czy też przyłączeniem fragmentu gminy Kleszczów do gminy Bełchatów miał też miejsce pozytywny przykład połączenia miasta Zielona Góra z otaczającą je gminą Zielona Góra. Wydaje się, że przypadki budzące najwięcej kontrowersji związane były z próbami wymuszenia transferu dochodów podatkowych do jednostki dysponującej większą siłą polityczną, ze szkodą dla sytuacji finansowej gminy, której część miała zostać przeniesiona do innej jednostki samorządu terytorialnego.

W demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej oraz szanującym samodzielność wspólnot lokalnych zapewnić należy wzmocnienie ich ochrony przed próbami arbitralnego wymuszania korekt granic. Zgodzić się natomiast należy z tezą, że pojawienie się obszarów funkcjonalnych jako stref wzmocnionej współpracy międzygminnej przyczyniło się do osłabienia konfliktów w tym zakresie.

5.3. Gminy i powiaty obwarzankowe

Polskie gminy i powiaty, w tym także obwarzankowe cechuje wysoki stopień zróżnicowania. Stąd próba zunifikowanego podejścia do kwestii ewentualnego łączenia gmin oraz powiatów obwarzankowych wydaje się *ex definitione* skazana na niepowodzenie.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na napięcia wewnętrzne mające miejsce w niektórych gminach miejskowiejskich. Sprowadzają się one do preferowania w polityce lokalnej interesów części populacji zamieszkałej w mieście bądź na terenie współtworzących gminę

wsi. Kwestia priorytetów w zakresie budowy, remontów i oświetlenia ulic, lokalizacja przystanków komunikacji zbiorowej, kreowanie określonych preferencji w podatkach lokalnych – to jedynie niektóre typowe obszary potencjalnie konfliktogenne.

Samorząd lokalny służy identyfikacji oraz artykulacji interesów lokalnych, które w układzie miasto–wieś mogą być zgoła odmienne. Funkcjonowanie gmin obwarzankowych może stanowić gwarancje uwzględniania specyficznych interesów mieszkańców obszarów wiejskich otaczających miasta. Ich ewentualne łączenie ze zlokalizowaną centralnie gminą miejską winno następować wyłącznie na zasadzie dobrowolności. Przyznanie prymatu kulturze dialogu, poszukiwaniu konsensusu i równoważenia interesów wydaje się lepszym rozwiązaniem również z punktu widzenia interesu państwa jako całości.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia powiatów obwarzankowych. Racjonalny dyskurs na temat podziału terytorialnego kraju na powiaty wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii zadań powiatów. Przykładowo, jeśli przyjęlibyśmy, że zasadniczy obszar zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, a być może także powszechnego szkolenia obronnego, to powiaty obwarzankowe mogłyby okazać się istotnym i godnym zachowania elementem podziału terytorialnego kraju.

5.4. Małe jednostki (gminne i powiatowe)

Należy zauważyć, że na tle rozwiązań przyjętych w wielu krajach europejskich – np. we Włoszech lub Hiszpanii, gdzie reprezentowany jest model gminy jednowioskowej – polskie gminy należy uznać za relatywnie duże. U progu przemian ustrojowych zachodzących w Polsce od 1989 r. nasz kraj pozbawiony był geograficznej, administracyjno-politycznej i kulturowej ciągłości oraz cechował się niskim stopniem identyfikacji obywateli z państwem. Samorząd gminny odgrywał i w mojej ocenie nadal odgrywa trudną do przecenienia rolę w zakresie wspierania postaw uczestnictwa w życiu społecznym, identyfikacji obywateli ze sprawami publicznymi, artykułowania interesów lokalnych oraz kreowania więzi społecznych.

Wielokrotnie podnoszone w debacie publicznej potencjalne „korzyści skali” mające mieć wpływ na koszty jednostkowe zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego należy zestawić z kosztami związanymi ze zmniejszeniem efektywności świadczenia usług publicznych w następstwie utraty nieformalnych mechanizmów kontroli społecznej. W literaturze przedmiotu, zarówno anglosaskiej (m.in. B. Dolery), jak i polskiej (m.in. M. Kachniarz),

próżno szukać potwierdzenia, że większe jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują sprawniej i bardziej efektywnie. Przeciwnie – zauważyć można występowanie znaczących dyzekonomii skali, u podstaw których leży wspomniane już osłabienie naturalnych mechanizmów kontroli społecznej, powodowane oddalaniem się administracji samorządowej od obywateli, relatywnym rozrostem struktur samorządowych i wzrostem anonimowości w relacjach pomiędzy urzędnikami samorządowymi i radnymi a mieszkańcami.

Spółeczności lokalne na obszarach wiejskich, ale także na terenie dużych miast coraz częściej **zgłaszają potrzebę wzrostu znaczenia demokracji na szczeblu podgminnym**, budzenia inicjatyw obywatelskich poprzez upodmiotowienie sołectw, dzielnic oraz osiedli. Wyzwaniem wydaje się instytucjonalizacja tej partycypacji, w szczególności wzmocnienie jednostek pomocniczych i ich rad w procesie realizacji gospodarki budżetowej gmin. Jako jeden z możliwych kierunków zmian wskazać należy rezygnację z fakultatywności funduszy sołeckich oraz przyznanie decydującej roli sołtysowi i radzie sołeckiej w dysponowaniu tymi środkami. Warto również zaznaczyć, że upodmiotowienie wspólnot lokalnych szczebla podgminnego może łagodzić obawy przed ewentualnymi procesami łączenia gmin.

Niezaprzeczalne jest jednak występowanie trudności w działalności niektórych mniejszych gmin, zwłaszcza zlokalizowanych peryferyjnie lub pomiędzy dużymi miastami. Wydaje się, że zasadnym byłoby poszukiwanie rozwiązań racjonalizujących wykorzystanie zasobów kadrowych sektora samorządowego bez utraty korzyści płynących z identyfikacji obywateli ze swoimi „małymi ojczyznami”. W tym kontekście zasadnym wydaje się **umożliwienie tworzenia międzygminnych centrów usług wspólnych (MCUW)**. Najbardziej oczywistą sferą obsługową, która mogłaby podlegać takiemu funkcjonalnemu łączeniu, jest obszar finansowo-księgowy. Dotychczasowe rozwiązania ustrojowe nie pozwalają na pełnienie przez tę samą osobę funkcji skarbnika dwóch lub więcej gmin czy też wprost na posiadanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej dwóch lub więcej gmin. Umożliwienie tworzenia międzygminnych centrów usług wspólnych (MCUW) pozwoliłoby zachować zalety samorządności lokalnej w małych gminach przy jednoczesnym zapewnieniu wspólnej obsługi tej niezwykle newralgicznej sfery funkcjonowania gmin. Godnym rozważenia wydaje się także promowanie możliwości świadczenia usług finansowo-księgowych na rzecz małych gmin przez podmioty sektora prywatnego.

5.5. Kwestia powiatów

Spśród zadań publicznych pierwotnie decentralizowanych na szczebel powiatowy część uległo ponownej recentralizacji – „finansowanie służb, inspekcji i straży”. Ponadto część powiatów wyzbyła się swoich aktywów ze sfery ochrony zdrowia. Jednocześnie zmniejszanie się liczby uczniów szkół ponadpodstawowych tworzy presję na łączenie lub likwidację niektórych z placówek. W efekcie ujawniło się zjawisko „deficytu kompetencyjnego powiatów”. Z tych względów rozważenia wymagają następujące kwestie:

- wyraźne wzmocnienie roli powiatów w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, a być może także powszechnego szkolenia proobronnego,
- wyraźne wzmocnienie roli powiatów w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu,
- przeniesienie zadań w zakresie lecznictwa stacjonarnego (szpitali) na szczebel wojewódzki,
- stworzenie możliwości transferu na szczebel powiatowy zadań gminnych, zwłaszcza w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, jednak bez obligatoryjności tego rozwiązania,
- zmiana modelu kreowania organu wykonawczego powiatu,
- ewolucyjna zmiana sieci powiatów.

Niekorzystna ewolucja międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa wymusza zwiększoną troskę o stan systemu odporności państwa. Winien on obejmować oprócz sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym wojsk operacyjnych i WOT, także obronę cywilną oraz powszechne szkolenie proobronne. Współczesna wojna charakteryzuje się brakiem jednoznacznego podziału na linię frontu oraz zaplecze (nieliniowy front). Jednocześnie narastają zagrożenia atakami o niskiej intensywności, to jest poniżej oficjalnego progu wojny i progu zobowiązań sojuszniczych określonych w art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. W związku z tym niezbędna jest odbudowa obrony cywilnej, która obejmować musi:

- stworzenie nowych miejsc zapewniających schronienie ludności cywilnej na wypadek ataków lotniczych oraz rakietowych,
- modernizację oraz dostosowanie do wymogów współczesności istniejącej substancji schronów, ukryć albo miejsc doraźnego schronienia,
- zapewnienie bieżącego utrzymania i konserwacji schronów, ukryć albo miejsc doraźnego schronienia,
- zapewnienie urządzeń sygnalizacyjnych na wypadek aktywności nieprzyjacielskich środków napadu powietrznego,
- zapewnienie magazynowania oraz dystrybucji na wy-

padek konfliktu zbrojnego (w tym konfliktu niskiej intensywności) niezbędnych zapasów wody, żywności oraz lekarstw,

- zapewnienie powszechnego dostępu do pomocy przedmedycznej na wypadek konfliktu zbrojnego,
- zapewnienie powszechnej znajomości procedur zachowania w sytuacji zagrożenia atakiem lotniczym oraz raketowym, w tym poprzez prowadzenie regularnych ćwiczeń ludności.

Dążenie do odbudowy zasobów rezerw osobowych sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wymusza powszechne przeszkolenie wojskowe ludności. Pewnym ułatwieniem w tym zakresie winno być stworzenie rozproszonej terytorialnie sieci szkolenia proobronnego.

Niezależnie od powyższego, w świetle doświadczeń z ostatniej powodzi, istnieje pilna potrzeba wzmocnienia systemu zarządzania kryzysowego, w tym poprzez zapewnienie jednoznacznej odpowiedzialności za kierowanie zasobami zarządzania kryzysowego.

Ograniczona pula środków w systemie ochrony zdrowia oraz konieczność radzenia sobie z nowymi wyzwaniem, takimi jak zagrożenia epidemiczne, narastanie problemu chorób cywilizacyjnych (choroby nowotworowe, choroby serca), deficyt lekarzy w systemie ochrony zdrowia oraz zmiany demograficzne, stawiają na porządku dziennym kwestię stworzenia nowej sieci szpitali. Ograniczone zasoby, jakimi dysponuje system ochrony, winny skłaniać do unikania sytuacji działania w niedalekiej odległości od siebie niedoposażonych oraz mających szczupłą bazę kadrową szpitali wielospecjalistycznych. Samorządy powiatowe nie były dotychczas zdolne do uzgodnienia takiej sieci, w ramach której miałyby miejsce specjalizacja oraz optymalne wykorzystanie zasobów szpitali powiatowych. W związku z tym zasadnym wydaje się postulat umieszczenia dotychczasowych szpitali powiatowych w gestii samorządu wojewódzkiego.

Naturalnymi obszarami zadań powiatów są przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu poprzez kreowanie i utrzymywanie regularnych połączeń autobusowych oraz gospodarka odpadami komunalnymi. W tym zakresie wypada jedynie wskazać, że wiele gmin bardzo dobrze radzi sobie z organizacją systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W związku z tym właściwym rozwiązaniem wydaje się jedynie stworzenie możliwości przejścia realizacji tego zadania od gmin przez powiaty.

Dla zwiększenia zainteresowania mieszkańców wyborami do samorządu powiatowego, wzmocnienia identyfikacji z powiatem oraz wzrostu czytelności powiatowych mechanizmów decyzyjnych zasadna wydaje się zmiana mechanizmów kreowania organów wykonawczych po-

wiatu. Należy rozważyć zastąpienie wyboru zarządu powiatu kierowanego przez starostę bezpośrednimi wyborami monokratycznego organu powiatu (starosty). Wprowadzenie takiej zmiany w odniesieniu do samorządu gminnego korzystnie wpłynęło na zainteresowanie samorządnością przez mieszkańców oraz usprawniło jego działanie. Wydaje się, że w przypadku powiatów również powinno przynieść analogiczne efekty.

W kwestii zmiany sieci powiatów wskazać można kilka możliwych alternatywnych podejść.

Podejście arbitralne mogłoby polegać na wykreowaniu nowego podziału administracyjnego kraju uznanego przez ekspertów za optymalny z punktu widzenia realizacji zadań powiatów. Naturalne byłoby oparcie tego podziału przede wszystkim na subregionach statystycznych. W efekcie prowadziłoby to jednak do odtworzenia dawnego podziału terytorialnego kraju na małe województwa. Podejście takie oznaczałoby przekreślenie dorobku wielu nowych powiatów, przerwanie rodzących się nowych więzi i układów ciążenia. Poprzez swoją arbitralność podejście to rodziłoby istotne konflikty społeczne.

Podejście zachowawcze sprowadzałoby się do pozostawienia dotychczasowego podziału terytorialnego kraju na powiaty bez istotnych zmian.

Podejście pośrednie winno opierać się na wyodrębnionych dotychczas obszarach funkcjonalnych. Niestety taki sposób dokonywania zmian liczby i granic powiatów obarczony byłby większością mankamentów podejścia arbitralnego.

W związku z tym proponuję **podejście ewolucyjne**. W historii polskiego samorządu lokalnego – gminnego i powiatowego – nie brak przypadków prób zmiany przynależności powiatowej poszczególnych gmin. Motywacją do takich prób – zazwyczaj nieudanych ze względu na lekceważenie stanowiska wnioskujących gmin – bywała kwestia naturalnego ciążenia mniejszych gmin ku innym niż obecne miasto powiatowe miastom średniej wielkości ze względu na specyfikę rynku pracy, czy też rynku edukacyjnego. W związku z tym, przyjmując za punkt wyjścia dotychczasowy podział terytorialny kraju na powiaty, należy ułatwić – w określonych interwałach czasowych, na przykład dziesięcioletnich – zmiany przynależności powiatowej poszczególnych gmin.

5.6. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Poza sporem pozostaje prawdziwość tezy, że skłonność do współpracy polskich samorządów jest ograniczona. Odnosząc się do tego zagadnienia, należy wskazać na dwie kwestie.

Po pierwsze, dotychczasowe regulacje ustrojowe uniezwalniają lub istotnie utrudniają podejmowanie niektórych form współpracy. Na powyższy problem wskazałem już w punkcie trzecim, postulując dopuszczenie możliwości tworzenia międzygminnych centrów usług wspólnych. Byłaby to odpowiedź na potrzeby artykułowane przez niektóre jednostki samorządu gminnego.

Po drugie, kwestia trudności we współpracy międzygminnej ma znamiona uwarunkowania kulturowego. Problem niskiego poziomu kapitału społecznego zaufania i niekooperacyjnej kultury relacji społecznych w Polsce w naturalny sposób musi odciskać swoje piętno także na sferze współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. W tym kontekście pojawia się pokusa narzucenia przymusowej współpracy gmin w niektórych obszarach ich zadań. Choć *prima facie* może się to wydawać atrakcyjnym podejściem, nie rozwiązuje ono rzeczywistych problemów. Przymus może bowiem skłaniać do wykonywania działań pozorowanych oraz generować kosztowne konflikty społeczne i organizacyjne. Prawdziwym – choć mało spektakularnym, mało efektywnym – rozwiązaniem jest jedynie mozolne budowanie kultury współpracy i wzajemnego zaufania.

5.7. Konkluzje

Łączenie gmin oraz likwidacja powiatów nie wydaje się właściwym podejściem do poprawy skuteczności oraz efektywności działania samorządu terytorialnego w Polsce. W najbliższych latach kluczowe może być wypracowanie nowych form współpracy międzygminnej przy zachowaniu dotychczasowych rozmiarów gmin i istniejących demokratycznych form kontroli społecznej, które uległyby osłabieniu w procesie konsolidacji gmin. Co więcej, niezbędna wydaje się pozytywna odpowiedź na postulaty rozszerzenia zakresu partycypacji społecznej na poziomie podgminnym. W przypadku samorządu powiatowego właściwym wydaje się wypracowanie nowego modelu zadań powiatowych, wpisujących się w nową strategię państwa niezbędną dla sprostania narastającym wyzwaniom zewnętrznym. Ponadto należy rozważyć uruchomienie oddolnego, ewolucyjnego procesu zmian podziału terytorialnego na powiaty.

Zanim pomyślimy o większych gminach, pomyślimy o współpracy

Autor: dr hab. Adam Gendźwił

Aktualny podział administracyjny Polski jest rezultatem wielu nakładających się na siebie procesów historycznych, a ostatnia duża reforma podziału terytorialnego (obowiązująca od 1999 r.) sama stała się już wydarzeniem na tyle odległym, że czas obowiązywania wówczas ustanowionych reguł i granic jest jednym z głównych czynników legitymizujących *status quo*. Minęło ćwierć wieku od uchwalenia przedłożonych przez rząd Jerzego Buzka ustaw wprowadzających trójszczeblowy podział administracyjny kraju i wzmacniających samorząd terytorialny. Okres funkcjonowania obecnej struktury terytorialno-administracyjnej jest już zatem dłuższy niż okres obowiązywania poprzedniej, wprowadzonej w 1975 r. (z 49 województwami i bez szczebla powiatowego). Granice administracyjne jednostek szczebla gminnego pozostały w trakcie ostatniej reformy w dawnym kształcie. Podlegają one co prawda częstszym, inkrementalnym zmianom, ale ogólnie są trwałe. Samorząd gminny ma do tego wyraźnie mocniejsze umocowanie (konstytucyjne, funkcjonalne, majątkowe) niż samorządy powiatowy i wojewódzki.

Mapa administracyjna Polski samorządowej jest więc stabilna. Nie pojawiają się w debacie publicznej żadne systemowe propozycje reformy podziału administracyjnego i żadna z partii politycznych nie podnosi takiego postulatu w swoich programach. Trzeba zauważyć, że istnieje wykorzystywany czasem politycznie resentyment dotyczący utraconych funkcji administracyjnych dawnych miast wojewódzkich¹, pojawiają się postulaty dekoncentracji

funkcji administracyjnych², ale nie dotyczą one zmian granic. Nawet propozycje wydzielenia Warszawy lub całego obszaru metropolitalnego Warszawy z woj. mazowieckiego nigdy nie wyszły poza ogólnikowe deklaracje.

Kwestie podziału administracyjnego kraju są zatem co najwyżej przedmiotem debaty eksperckiej, a politycy – podobnie jak w wielu innych państwach – unikają prób naruszania *status quo*. W literaturze dotyczącej reform terytorialnych wskazuje się zresztą bardzo często, że reformy podziału administracyjnego, związane ze zmianami granic wspólnot lokalnych i regionalnych, należą do projektów najbardziej ryzykownych politycznie: mogą mobilizować silne grupy interesu i wzbudzać dużą niechęć opinii publicznej wywołaną tożsamościami terytorialnymi, a potencjalne zyski takich działań są niepewne i odroczone w czasie³. Tego typu reformy ze względu na konieczne uzgodnienia i długi horyzont implementacji wymagałyby szerszego porozumienia międzypartyjnego, o które przy obecnym poziomie polaryzacji politycznej w Polsce jest bardzo trudno. Nie widzę zatem potencjału do tego, by zmiany podziału administracyjnego w Polsce dokonywały się w najbliższym czasie na drodze dużej reformy i – szczerze mówiąc – nie widzę dobrych powodów, aby zasoby państwa angażować w obecnym kontekście w przygotowanie takiego radykalnego rozwiązania.

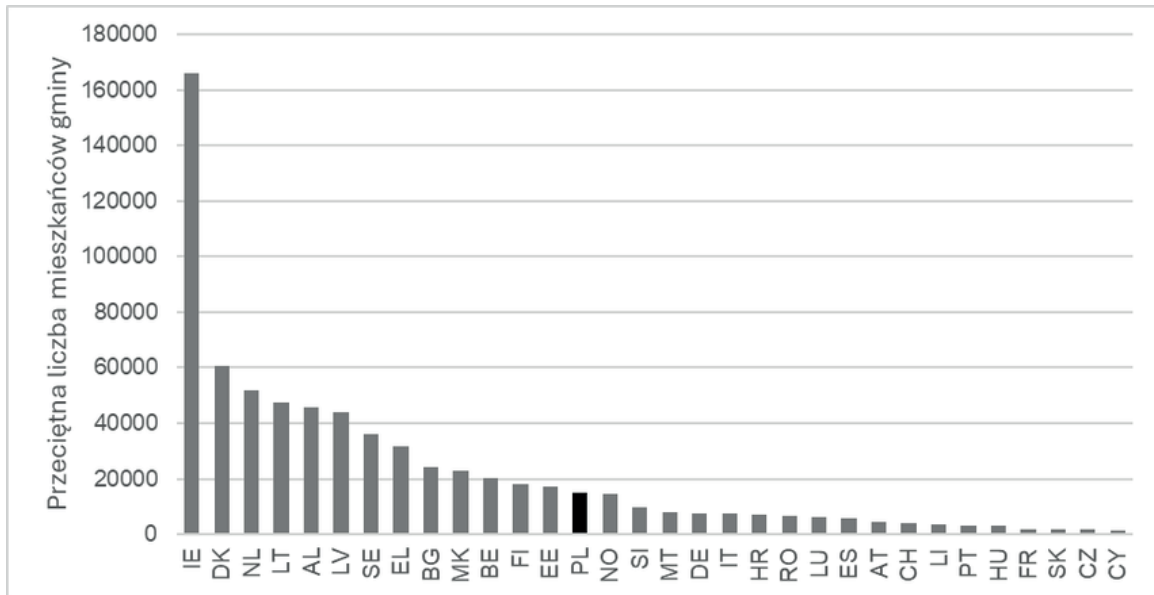
Moim zdaniem nie da się w wiarygodny sposób wkomponować propozycji zmiany podziału administracyjnego w narrację modernizacyjną („potrzebujemy większych samorządów, żeby mieć nowocześniejszy kraj”). Tylko poważny kryzys finansów publicznych mógłby uzasadnić tego typu zmianę narracją oszczędnościową (tak jak np. stało się w Portugalii czy Grecji). Uważam jednak,

1 Empiryczne studium tego, czy naprawdę utrata statusu oznaczała kryzys przedstawiają np. Anna Kurniewicz, Paweł Swianiewicz i Julita Łukomska: A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne”, 2016, 61(2); A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Wpływ statusu stolicy wojewódzkiej na rozwój miast – przypadek reform w latach 1975 i 1999 w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2023, 91(1), s. 23–42, <https://doi.org/10.7366/1509499519102>; A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Why regional capital status only sometimes enhances the growth of cities: Comparison of 1975 and 1998 Polish reforms*, „Cities” 2024, 144, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104642>.

2 Na przykład: P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Kraków 2018, <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/polska-srednich-miast-zalozenia-i-koncepcja-deglomeracji-w-polsce>.

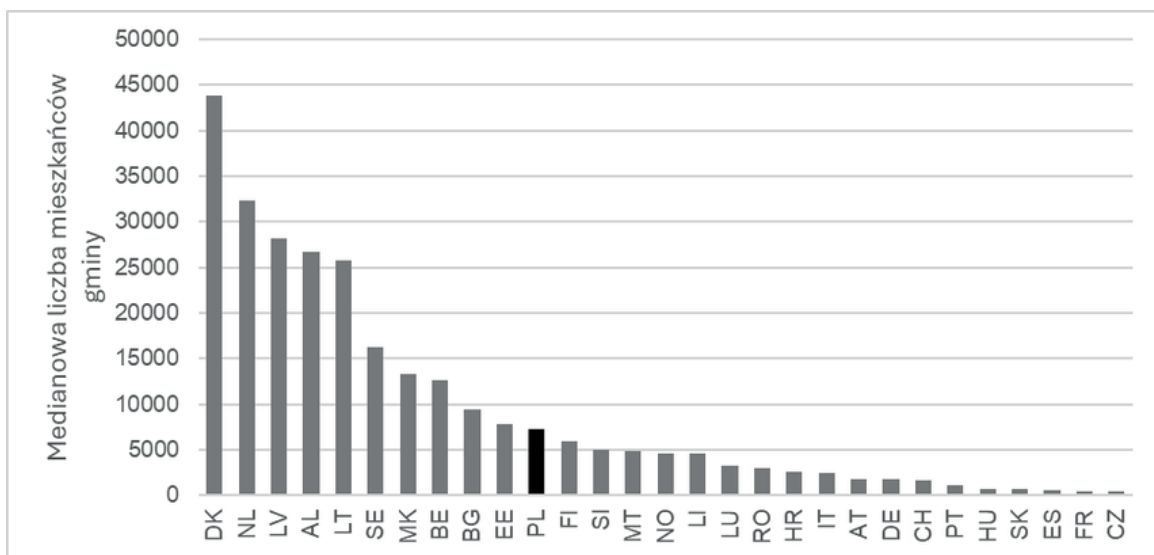
3 P. Swianiewicz, A. Gendźwił, K. Houlberg, J. E. Klausen, *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, Routledge, [b.m.] 2022; *Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe*, Routledge, 2022; A. Tavares, *Municipal Amalgamation Reforms: Theory, Methods and Evaluation (2024th edition)*, Palgrave Macmillan, [b.m.] 2024; A. Gendźwił, A. Kurniewicz, J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2016.

Ryc. 1. Przeciętna wielkość gmin (jednostek terytorialnych szczebla lokalnego) w wybranych państwach europejskich



Źródło: EUROSTAT, na podstawie danych LAU 2023 z modyfikacjami

Ryc. 2. Medianowa wielkość gmin w wybranych państwach europejskich



Źródło: EUROSTAT, na podstawie danych LAU 2023 z modyfikacjami

Tabela 1. Parametry rozkładu wielkości gmin w Polsce wg prognozy GUS, 2022–2060

	2022	2030	2040	2050	2060
średnia	15247	14957	14234	13403	12485
mediana	7282	7088	6688	6155	5619
< 1 tys.	0	0	2	8	34
< 2 tys.	22	39	92	196	347
< 5 tys.	700	792	907	1026	1156
< 10 tys.	1596	1600	1621	1666	1717
< 20 tys.	2131	2132	2144	2158	2179

Źródło: GUS, Prognoza ludności na lata 2023–2060

Tabela 2. Parametry rozkładu wielkości powiatów w Polsce wg prognozy GUS, 2022–2060

	2022	2030	2040	2050	2060
średnia	83545	82185	78573	74071	68898
mediana	71943	68453	64603	58877	53299
< 20 tys.	1	3	3	4	5
< 50 tys.	79	88	105	121	140
< 100 tys.	224	227	237	245	252

Źródło: GUS, Prognoza ludności na lata 2023–2060

że możliwe – i potrzebne – jest sterowanie inkrementalnymi zmianami struktury terytorialno-administracyjnej za pomocą ramowych regulacji, tak aby funkcjonowanie administracji samorządowej dostosowywać do zmieniających się oczekiwań społecznych i sytuacji zewnętrznej.

Gdy piszę o zmieniających się realiach, mam na myśli przede wszystkim uwarunkowania demograficzne. Można pokazać to na przykładzie rozkładów wielkości samorządów gminnych. Przeciętna polska gmina liczy obecnie nieco ponad 15 tys. mieszkańców, medianowa – nieco ponad 7 tys. mieszkańców. Żadna jednostka terytorialna szczebla gminnego nie ma mniej niż 1 tys. mieszkańców. To nie jest wielkość odstająca wśród państw europejskich (ryc. 1 i ryc. 2) – i to pomimo kilku dużych reform konsolidacyjnych, do których w niektórych państwach europejskich doszło. Podobną przeciętną wielkość gminy można spotkać w państwach, w których samorządy lokalne mają nawet większy niż w Polsce zakres odpowiedzialności (np. w Finlandii czy Norwegii).

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na prognozy demograficzne, które wyraźnie pokazują, że w Polsce będzie postępować depopulacja obszarów wiejskich

i peryferyjnych. Opublikowana niedawno, na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021, Prognoza ludności na lata 2023–2060⁴ w przekroju gminnym pokazuje, że będzie rosła liczba małych gmin (tab. 1). Medianowa liczba mieszkańców gminy będzie spadała szybciej niż średnia liczba mieszkańców. Według prognozy GUS przed 2040 r. pojawią się już gminy poniżej 1 tys. mieszkańców, w 2060 r. ma ich być 34. Gmin poniżej 2 tys. mieszkańców było w 2022 r. tylko 22 (mniej niż 1% wszystkich), w 2060 r. ma ich być 347 (14% wszystkich). Dodajmy, że podobna przyszłość rysuje się przed powiatami ziemskimi (tab. 2). Obecnie tylko jeden ma mniej niż 20 tys. mieszkańców, w 2060 r. takich powiatów ma być pięć. Powiatów liczących poniżej 50 tys. mieszkańców w 2060 r. ma być 140 (a więc prawie 45% wszystkich).

W tej sytuacji naturalne staje się więc pytanie, czy przy rosnącym poziomie rozdrobnienia terytorialnego, starzeniu się społeczeństwa i prawdopodobnej koncentracji

⁴ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2023-2060,11,1.html>

przestrzennej rozwoju gospodarczego możliwe będzie zapewnienie odpowiednich podstaw fiskalnych funkcjonowania małych jednostek samorządowych, a także odpowiedniego poziomu podstawowych usług publicznych. Ostatecznie chodzi bowiem nie o to, by polskie gminy czy powiaty miały rozmiar odpowiadający jakiemuś wyznaczonemu „złotemu standardowi”, ale żeby były funkcjonalnym elementem państwa.

Odpowiedź na powyższe pytanie o zasoby i zdolność dostarczania usług publicznych nie jest prosta, bo choć system subwencjonowania samorządów w Polsce jest w dużej mierze oparty na wskaźnikach bazujących na liczbie ludności i ma dość silny komponent wyrównawczy, to został w tym roku gruntownie zmodernizowany, a długofalowe skutki działania nowych formuł subwencji nie są jeszcze dobrze rozpoznane. Kwestia zmieniającej się bazy fiskalnej powinna być przedmiotem pogłębionych studiów w związku z uchwaloną niedawno reformą finansów samorządowych. Symulacje działania nowego algorytmu, przedstawione przez Ministerstwo Finansów, warto byłoby przeprowadzić także w perspektywie wieloletniej, uwzględniającej choćby prognozowane przez GUS zmiany demograficzne. Oczywiście, wyrównawczy komponent systemu finansów samorządowych nie pozwala co do zasady na powstanie bardzo dużych różnic między jst, ale warto przy okazji wspomnianych symulacji postawić sobie pytanie o to, jak duże spadki własnego (endogenicznego) potencjału dochodowego i jak duże wzrosty transferów w obrębie systemu subwencji są politycznie do przyjęcia.

Celowo podkreślam, że chodzi tu ostatecznie o rozstrzygnięcie polityczne, bo utrzymanie bardzo małych (i najczęściej przez to droższych w funkcjonowaniu) jednostek administracyjnych nie jest oparte wyłącznie na wąsko rozumianych przesłankach ekonomicznych, np. rachunku kosztów jednostkowych. Ekonomia co prawda dostarcza dowodów na istnienie tzw. efektów skali, ale dotychczasowe badania empiryczne próbujące oszacować oszczędności wynikające z konsolidacji terytorialnej (łączenia gmin) nie przynoszą jednoznacznych konkluzji co do spodziewanych „efektów skali” po połączeniu małych jednostek w większe. Oszczędności są najczęstsze w przypadku wydatków na administrację, ale już niekoniecznie w przypadku wydatków na inne sektory⁵, o ile zakładamy (nawet bez formalizowania tego w po-

staci „standardu usług”), że pewien minimalny pakiet usług publicznych powinien być dostępny dla wszystkich obywateli, niezależnie od gminy, w której zamieszkują. Zwolennicy radykalnej konsolidacji terytorialnej często zapominają, że koszt niektórych usług publicznych nie jest związany z rozdrobnieniem struktur zarządczych, ale z rozproszeniem klientów/konsumentów.

Poza tym w perspektywie politycznej należałoby uwzględnić również inne racje przemawiające za utrzymaniem większej fragmentacji terytorialnej. Badania pokazują, że administracja samorządowa jest postrzegana jako „państwo, które jest blisko”⁶, przez co buduje poczucie sprawstwa i zaufanie obywateli do władzy publicznej. To ważna racja za tym, żeby instytucji samorządowych, zwłaszcza gminnych, nie oddalać od obywateli. Decyzje zdecentralizowane są lepiej dostosowane do lokalnego kontekstu, decydenci są w stanie bardziej właściwie rozpoznać potrzeby mieszkańców. Niebagatelna jest też kwestia bezpieczeństwa – tak długo jak administracja samorządowa ma zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, zachowanie gęstszej sieci jednostek administracji samorządowej na obszarach słabiej zaludnionych ma ten dodatkowy walor rozproszonej infrastruktury państwa. Ma to znaczenie zwłaszcza w Polsce, gdzie problem depopulacji i „malejących” gmin dotyczy w większym stopniu obszarów przygranicznych we wschodnich regionach.

Powyższe zastrzeżenia prowadzą mnie do ogólnej rekomendacji wypracowania nie tyle kompleksowej reformy konsolidacji terytorialnej w obliczu wyzwań demograficznych, ile raczej instrumentów wspierających współpracę komunalną, zarówno za pomocą pozytywnych zachęt, jak i warunkowości wsparcia w programach adresowanych do samorządów.

Trzeba chyba otwarcie przyznać, że zapisana w ustawie o samorządzie gminnym „ premia konsolidacyjna”, która miała być zachętą do łączenia gmin, najwyraźniej nie jest instrumentem wystarczająco atrakcyjnym, aby stymulować konsolidację terytorialną. Paradoksem w tym kontekście jest raczej to, że ciągle możliwe są podziały niewielkich gmin na mniejsze jednostki (na początku 2025 r., zgodnie z decyzją Rady Ministrów, powstanie w Polsce gmina Szczawa licząca nieco ponad 1,8 tys. mieszkańców). Szanując prawa lokalnych wspólnot, trzeba tu jednak ważyć interes publiczny, związany ze stabil-

5 A. Gendźwiłł, A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, „Space and Polity”, 2021, 25(1), s. 37–56.

6 A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*, Fundacja Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polki-i-polacy-o-samorzadnosci-w-poszukiwaniu-obywatelskiej-opowieści-o-samorządzie-lokalnym/>.

nością finansową zarówno nowo powstających jednostek, jak i „opuszczanych” partnerów. Po pierwsze, uważam, że w sprawach łączenia i dzielenia jst potrzebne jest przeprowadzanie referendum lokalnych. Paradoksalnie bowiem referendum jest konieczne do tego, by zmienić władze gminy w trakcie ich pięcioletniej kadencji, a do raczej nieodwracalnego powołania lub zniesienia gminy wystarczające są jedynie konsultacje. Do dyskusji jest kwestia formy i prognozy frekwencji, która czyniłaby wynik referendum wiążącym (problem frekwencji w referendach lokalnych jest zresztą ogólniejszy, a sama instytucja wymaga lepszej, bardziej spójnej regulacji). Dyskusyjna jest też kwestia tego, czy w przypadku podziału wystarczy poparcie większości wśród części gminy inicjującej podział. Wymóg „podwójnej większości” zapewne nadmiernie ograniczałby możliwe zmiany wyłącznie do konsensualnych, ale warto przemyśleć określenie, jak mocne weto jednej części społeczności byłoby argumentem nie do zignorowania. Uważam, że powinno się ustanowić zapisy wykluczające możliwość uzyskania tzw. premii konsolidacyjnej dla gmin, które powstały kilka–kilkanaście lat wcześniej w wyniku podziału. Należy wykluczyć sytuację, w której gmina X odłącza się od małej gminy Y, a po kilku latach funkcjonowania przyłącza się do sąsiadującej z nią większej gminy Z, obciążając kosztami premii konsolidacyjnej wszystkich podatników.

Wydaje mi się, że potrzebne jest wypracowanie wskaźników ostrzegawczych, wskazujących, że jst (gminy lub powiaty ziemskie) są w kryzysowym położeniu ze względu na erozję bazy fiskalnej, bardzo wysokie koszty administracyjne lub niemożność wykonywania podstawowych zadań własnych. Osiągnięcie takich wskaźników wymuszałoby (np. pod kontrolą MSWiA, wojewodów lub – może nawet lepiej – Regionalnych Izb Obrachunkowych) opracowanie planu naprawczego – albo poprzez konsolidację terytorialną (rozpoczęcie procesu łączenia sąsiadujących jednostek samorządowych), albo przez już istniejące trwalsze instrumenty współpracy komunalnej (utworzenie związku międzygminnego, spółki komunalnej lub wieloletnie porozumienia z innymi samorządami). Program rządowy mógłby premiować tworzenie wspólnych (międzysamorządowych) centrów usług wspólnych przez mniejsze jst, o ile pozwalałoby to obniżyć koszty administracyjne. W instrumentach interwencji publicznych (w tym z funduszy UE, a także oferowanych przez BGK, programy rządowe i ministerialne) mogłoby być wymagane współdziałanie mniejszych jst (podobnie do warunkowości wsparcia wymaganej przez ZIT). Warunkowość wsparcia mogłaby dotyczyć choćby transportu publicznego, gospodarki odpadami czy mieszkalnictwa (gdzie oprócz SIM, które już są pewną formą współpracy mniej-

szych jst, można wyobrazić sobie tworzenie wspólnych zasad gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym).

Potrafię wyobrazić sobie konkursy na projekty współpracy komunalnej, które ograniczałyby koszty świadczenia usług publicznych lub w mierzalny sposób podnosiły ich efektywność. Pewna nagroda powinna obejmować samorządy w ogóle gotowe podjąć współpracę. Udokumentowane oszczędności lub wzrost efektywności powinny być wynagradzane jeszcze bardziej – bo w dłuższym horyzoncie prowadzą po prostu do bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych.

Jeszcze inną grupą możliwych rozwiązań instytucjonalnych, które nie prowadzą do likwidacji jednostek samorządowych, ale transferu niektórych zadań z jednostek o ograniczonej wydolności, jest tzw. decentralizacja asymetryczna. W takich układach część jednostek terytorialnych tego samego szczebla ma ograniczony zestaw funkcji, zwykle są one pełnione przez jednostki terytorialne wyższego szczebla. W Polsce takie rozwiązanie ustawowo dotyczy miast na prawach powiatu, w praktyce niektóre funkcje są delegowane na mocy porozumień lub zwyczajowo wybrane jednostki je pełnią, a inne nie. Można sobie wyobrazić opcjonalne przenoszenie niektórych zadań własnych gmin (np. utrzymania dróg czy szkół) na poziom powiatów ziemskich – już niekoniecznie na mocy porozumień, ale na podstawie systemowej reguły zapisanej w ustawach. Dodałbym do powyższych rozważań jeszcze jeden aspekt, który pokazuje negatywne konsekwencje fragmentacji terytorialnej. Małe gminy częściej niż większe cierpią na niską konkurencyjność wyborów lokalnych, a zjawisko to w ostatnich latach pogłębia się. Zmniejszająca się liczba ludności oznacza zwykle zmniejszającą się elitę lokalną, a brak konkurencji o urzędy samorządowe nie jest dobry dla demokracji przedstawicielskiej – obniża partycypację wyborczą, poczucie sprawstwa i jednocześnie osłabia więzi między obywatelami a przedstawicielami. To ważne kwestie również w kontekście obowiązującego limitu kadencji wójtów. Można bowiem usłyszeć obawy o to, że limit kadencji władz wykonawczych spowoduje, że jeszcze bardziej ograniczy się podaż kandydatów. Nie mam przekonania do argumentacji mówiącej o tym, że brak konkurencji oznacza po prostu, że urzędujący świetnie się sprawdzili i zasługują niemalże na automatyczne przedłużenie swojego mandatu. Szanując często spotykany w „demokracjach mniejszej skali” konsensualny model polityki, trudno przyjąć, że brak alternatyw, również tych personalnych, jest pożądanym stanem demokracji. Krytycznie oceniam pogląd, że regularne wybory wystarczają dla utrzymania demokratycznego standardu. Towarzyszy mu bowiem nazbyt często ignorowanie postulatów plura-

lizmu i zapewnienia partycypacji nie-wyborczej, a także bagatelizowanie licznych przewag, z których korzystają tzw. inkumbenci (sprawujący władzę) ubiegający się o re-elekcję.

W przypadku „malejących” gmin warto zatem, mając konkurencję wyborczą na uwadze, rozważyć zmniejszenie rad gmin (a co za tym idzie – zwiększenie okręgów wyborczych), bo już niedługo może się okazać, że wiele mandatów pozostanie nieobsadzonych. Być może w gminach poniżej 5 tys. mieszkańców wystarczyłoby np. 11 radnych, a w tych najmniejszych, poniżej 2 tys. – tylko 7? Być może należałoby zrezygnować z wyborów organizowanych w JOW-ach, bo one konkurencyjności wcale nie sprzyjają. A być może w ogóle utrzymująca się niezdolność do konkurencyjnego wyboru władz samorządowych powinna być – na równi ze wskaźnikami finansowymi – sygnałem, że racja istnienia takiej małej wspólnoty samorządowej stoi pod znakiem zapytania.

Nie poruszam w tym tekście innej ważnej kwestii – funkcjonowania tzw. gmin i powiatów obwarzkowych, a także współpracy metropolitalnej. To złożone problemy związane z niedopasowaniem zasięgów rynków usług publicznych i granic administracyjnych. Uważam jednak, że kluczem do rozwiązania tych problemów mogą się również stać zróżnicowane formy współpracy samorządowej wraz z odpowiednio dobranymi zachętami w programach rządowych, ministerialnych czy regionalnych, a być może również w mechanizmie naliczania subwencji. Pomocne mogą tu być również rozwiązania typowe dla decentralizacji asymetrycznej, np. ustanowienie różnych rodzajów powiatów, np. tak jak coraz powszechniej uznaje się miasto na prawach powiatu za odrębny typ jednostki samorządowej (usankcjonowała to m.in. ustawa o dochodach jst), tak osobnym typem mogłyby być tzw. powiaty obwarzkowe (podmiejskie, metropolitalne), a część ich funkcji byłaby przenoszona do miast na prawach powiatu albo ustalonych podmiotów współpracy komunalnej.

Ogólnie, będąc zwolennikiem politycznego upodmiotowienia wspólnot samorządowych, uważam, że sięganie po instrumenty przymusowe – wszak dopuszczalne i stosowane w państwach o wieloszczeblowej strukturze – powinno być jednak poprzedzone przetestowaniem innych instrumentów zarządzania, zakładających dobrowolność i ukierunkowanie za pomocą zachęt. Uważam, że jest na to w Polsce dobry moment.

Opinia w sprawie zmian liczby gmin i powiatów

Autor: dr hab. Rafał Matyja

Zmiana liczby gmin i powiatów jest naturalną procedurą związaną z racjonalizacją podziału administracyjnego pod kątem funkcjonalnym i finansowym, ograniczonym jednak względami ustrojowymi, politycznymi i społecznymi. Czynnikiem wymuszającym racjonalizację istniejących podziałów są zazwyczaj: zmiany demograficzne, procesy ekonomiczne, problemy finansowe i nowe idee pojawiające się w obszarze zarządzania publicznego. Ten ostatni powód był siłą sprawczą ostatniej dużej reformy podziału administracyjnego (1998) połączonej z dużymi zmianami ustrojowymi, podporządkowanymi celowi, jakim po 1990 r. stała się decentralizacja władzy.

Niniejsza opinia nie odnosi się wprost do zasadniczego argumentu dotyczącego konsolidacji gmin i powiatów, jakim jest stosunkowo szeroko omawiany problem efektywności działań władz publicznych i zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji¹, ale poddaje analizie czynniki, które mogą sprzyjać takim zmianom, przede wszystkim (a) pojawienie się postulatów tworzenia związków metropolitalnych i perspektywę formalizacji działających od dłuższego czasu różnych form współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) miast średnich, (b) procesy demograficzne, skutkujące depopulacją części miast i obszarów peryferyjnych, a zarazem wymuszające nowe formy współpracy w wymiarze rosnących ludnościowo obszarów funkcjonalnych, (c) względną łatwość przeprowadzenia zmian odnoszących się do gmin i powiatów obwarzankowych.

Jednocześnie perspektywa politologiczna każe badać nie tylko po ekspercku rozumianą zasadność zmian, ale także możliwe bariery wynikające z układu interesów terytorial-

nych i politycznych. W szerszym wymiarze perspektywę taką zastosowaliśmy wspólnie z Kingą Wojtas-Jarentowską w pracy poświęconej barierom tworzenia rozwiązań metropolitalnych po roku 1998². Z tej perspektywy wynikają też pewne założenia, takie jak: niewielkie prawdopodobieństwo szybkiej zmiany zasadniczego podziału kraju, niepewność co do kształtu reformy metropolitalnej czy wreszcie rekomendowanie eksperymentów i programów pilotażowych jako formy kompromisu z niechętną zmianom administracyjnym elitą polityczną rządzących od ponad dwóch dekad ugrupowań.

Warto podkreślić rzecz oczywistą, iż proces legislacyjny uwzględnia interesy rozmaitych grup nacisku oraz samych partii politycznych. W tym drugim przypadku dotyczy to szczególnie szczebla powiatowego, a także większych miast posiadających gminy obwarzankowe, w których osoba sprawująca urząd burmistrza posiada nierzadko czytelną afiliację polityczną. Interesy te nie są zawsze właściwie identyfikowane, jednak mogą odegrać rolę czynnika wprowadzającego inną racjonalność niż przyjęta w założeniach przez ekspertów.

W warstwie podstawowej niniejsza opinia kieruje się też trzema kryteriami takimi jak: utrzymanie konstytucyjnych praw związanych z zasadą sprawiedliwości społecznej, a co za tym idzie niepodejmowanie działań, które ograniczałyby powszechny dostęp do usług publicznych, a ponadto respektowanie zapisanej w art. 15 zasady decentralizacji i wskazujący, iż podział terytorialny uwzględnia „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe” i zapewnia „jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”.

Część I. Gminy

7.1. Gminy obwarzankowe

Jednym z podstawowych zagadnień postawionych w notatce wprowadzającej do dyskusji była kwestia gmin obwarzankowych. Często wskazywane są jako stosunkowo niewielkie jednostki, wykonujące ograniczoną liczbę zadań. Przedstawiona tabela 1 pokazuje, że sprawa jest

1 Warto tu przywołać przede wszystkim: P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, Warszawa brw; P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, a także interesujący artykuł: R. Szymtkie, D. Sikorski, *Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce w 2021 roku*, „Czasopismo Geograficzne”, 2024, 95 (1), s. 75-94. W odniesieniu do powiatów obwarzankowych tekst J. Kwaśnego, *Zasadność funkcjonowania powiatów obwarzankowych w świetle 20 lat doświadczeń z samorządem powiatowym w Polsce*, Centrum Polityk Publicznych, Kraków 2023.

2 R. Matyja, K. Wojtas-Jarentowska, *Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej Polski*, Warszawa 2023.

Tabela 1. Gminy obwarzankowe według kategorii i liczby mieszkańców

Kategoria	Łącznie	Według liczby mieszkańców		
		>10 tys.	5-10 tys.	<5 tys.
Gminy obwarzankowe ogółem	158	77	71	10
Gminy obwarzankowe większe od miast	22	11	6	5
Gminy obwarzankowe mniejsze od miast	136	66	65	5
Gminy obwarzankowe mnpp ⁶	13	9	4	0
Gminy obwarzankowe miast powiatowych	119	61	54	4
Gminy obwarzankowe pozostałych miast	26	7	14	6

Źródło: opracowanie własne (dane dotyczące liczby ludności na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021)

bardziej złożona. Zdecydowana większość – aż 80% – gmin obwarzankowych ma liczbę mieszkańców większą od średniej wielkości gmin wiejskich (6,8 tys.). Co więcej, jest wśród nich 10 gmin z liczbą mieszkańców powyżej 20 tys.³. Warto przy tym wspomnieć, że sama liczba tych gmin różni się nieznacznie w zależności od źródła. Wszyscy zgadzają się z podaną przez Pawła Swianiewicza liczbą „powyżej 150”⁴, ale autorzy tekstów poświęconych temu tematowi podają zarówno liczbę 155, jak i 158. Do kategorii tej zalicza się gminy posiadające siedzibę poza swoim terenem (są wyjątki) i noszące nazwę miasta, które otaczają (tu także są wyjątki). Definicja nie jest traktowana „sztywno” i słusznie, bo zawsze istnieją poważne argumenty wskazujące na zasadność stosowania wyjątków. W niniejszej opinii i przedstawionych w tabelach 1, 2 i 3 obliczeniach przyjęto liczbę maksymalną - 158 gmin⁵.

Warto podkreślić, że sama likwidacja tych gmin postzegana jest jako problem polityczny. Dwa główne jego

aspekty wiążą się z (1) problemem zarządzania publicznego i (2) kwestiami rywalizacji politycznej. W pierwszym z tych aspektów dominuje obawa przed zdominowaniem przez większą jednostkę i narzucenie jej problemów jako kluczowych dla danej gminy. Drugi aspekt wiąże się z interesami ekip rządzących mniejszą jednostką (nie zawsze jest to gmina obwarzankowa), ale także z szerszym modelem rywalizacji politycznej w Polsce.

Gdy mówimy o problemach związanych z zarządzaniem publicznym, warto zwrócić uwagę szczególnie na 13 gmin otaczających miasta na prawach powiatu, a zatem należących także do innych powiatów. Nawet gdy są to gminy stosunkowo duże, gdy chodzi o liczbę mieszkańców (tylko cztery z nich liczą mniej niż 10 tys. mieszkańców: są to Włocławek (7,2 tys.), Elbląg (7,3 tys.), Suwałki (7,6 tys.) i Skierniewice (7,9 tys.)) – zawsze są mniejsze od miast, które otaczają. Ich ludność stanowi od 7% ludności otaczanego miasta (Włocławek) do 40% (Zamość). Warto jednak pamiętać, że na tym poziomie odrębność jest największa, nie zachodzi bowiem nawet integracja usług charakterystycznych dla powiatu. W przypadku mniejszych gmin ich inkorporacja do miasta na prawach powiatu wydaje się łatwiejsza politycznie dla tego ośrodka, natomiast bardziej ryzykowna dla inkorporowanych wsi.

Kluczowe dla problemu zmiany liczby jednostek zagadnienie to gminy ułożone wokół miast powiatowych, stanowiące zdecydowaną większość (trzy czwarte) gmin obwarzankowych. Co ważne, przeważają wśród nich gminy duże, choć często znacznie mniejsze od miasta, 73 z nich mają ludność mniejszą od połowy liczby mieszkańców gminy centralnej.

3 Największa z nich – gmina wiejska Pruszcz Gdański – blisko 36 tys. Cztery z 10 gmin leżą na terenie województwa małopolskiego (Grybów, Limanowa, Nowy Targ, Tarnów), trzy – województwa pomorskiego (Pruszcz Gdański, Wejherowo, Puck), dwie w województwie podkarpackim (Dębica i Łańcut) i jedna w lubelskim (Zamość).

4 P. Swianiewicz, *Ocena podziału*, dz. cyt., s. 42.

5 Liczbę 158 przyjmują m.in. L. Jańczuk, *Współpraca gmin obwarzankowych na płaszczyźnie gospodarczej. Zarys problemu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 18 (2020), z. 4, s. 252. Liczbę 157 – pomniejszoną wskutek połączenia miasta Zielona Góra z jego gminą obwarzankową – podaje D. Kozubek, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych w województwie wielkopolskim – analiza porównawcza*, „Space-Society-Economy” 34 (2023), s. 179. Z kolei Piotr Gibas w tekście z roku 2016 zamieścił informację o 158 gminach obwarzankowych, w tym 14 obejmujących miasta na prawach powiatu, a zatem odnoszącą się do stanu sprzed 1 stycznia 2015 r., co potwierdza zamieszczona w artykule mapa (P. Gibas, *Analiza tempa rozwoju tzw. gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin w Polsce*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN 2016, s. 61). Liczbę 155 gmin obwarzankowych podaje przywołany wyżej tekst R. Szmytkie i D. Sikorskiego, *Poziom wyposażenia*, dz. cyt., s. 83.

6 Cytowany wcześniej materiał MAiC wymienia 14 gmin obwarzankowych miast na prawach powiatu, jednak po jego ukazaniu się włączył gminę wiejską do miasta na prawach powiatu Zielona Góra.

Tabela 2. Gminy obwarzankowe mniejsze od miejskich według odsetka mieszkańców gminy miejskiej

Gminy obwarzankowe	Odsetek mieszkańców gminy miejskiej			
	75-100%	50-75%	25-50%	0-25%
Wokół miast na prawach powiatu	0	0	4	9
Wokół miast powiatowych	10	29	54	19
Wokół pozostałych miast	1	7	3	0
Łącznie	11	36	61	28

Źródło: opracowanie własne (dane dotyczące liczby ludności na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021)

Tabela 3. Gminy obwarzankowe większe od miejskich według odsetka mieszkańców gminy miejskiej

Gminy obwarzankowe	Odsetek mieszkańców gminy miejskiej		
	100-200%	200-300%	Powyżej 300%
Wokół miast na prawach powiatu	0	0	0
Wokół miast powiatowych	6	1	0
Wokół pozostałych miast	10	3	2

Źródło: opracowanie własne (dane dotyczące liczby ludności na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021)

Mniejsze od miast gminy obwarzankowe stanowią zdecydowaną większość całego zbioru – jest ich aż 136. Jednak nie ten fakt, a skala różnicy ma podstawowe znaczenie. Łączenie się z gminą o porównywalnej skali jest bowiem ryzykiem dla obu podmiotów. Takich przypadków jest jednak znacząco mniej niż sytuacji wyraźnej przewagi miasta, dlatego też rozważając połączenie gmin, należy myśleć przede wszystkim o stworzeniu w okresie przejściowym jakichś gwarancji respektowania interesów i potrzeb mieszkańców terenów wiejskich przez zdominowane przez samorządowców miejskich organy gminy.

Warto też zwrócić uwagę na sytuację odwrotną, gdy to mieszkańcy gminy obwarzankowej będą stanowić siłę dominującą nad mieszkańcami miasta. Niektóre z tych przypadków są zresztą dość spektakularne – gmina wiejska Grybów jest ponad czterokrotnie większa od gminy miejskiej, Stoczek Łukowski – trzykrotnie, Mszana Dolna – ponad dwukrotnie. W takich przypadkach zamiast „likwidacji gminy obwarzankowej” powinniśmy mówić raczej o włączeniu do niej gminy miejskiej. Ponad dwie trzecie przypadków, w których gmina obwarzankowa jest większa od miejskiej, dotyczy miast niebędących siedzibą powiatu. Co więcej ponad, połowa gmin obwarzankowych tych miast ma więcej ludności niż te ośrodki.

Na przeciwnym biegunie są gminy, w których przewaga ośrodka miejskiego jest na tyle duża, że we wspólnej

gminie zachodzi ryzyko marginalizacji terenów wiejskich. Taka sytuacja ma miejsce w czternastokrotnie mniejszych gminach wiejskich Elbląg i Włocławek, dziewięciokrotnie mniejszej gminie Głogów, ośmiokrotnie mniejszych gminach Grudziądz, Radomsko i Suwałki czy siedmiokrotnie mniejszej gminie Pabianice. Można uznać, że gminy te stanowią naturalną grupę kandydatów do pilotażu w tym zakresie, zwłaszcza gdy chodzi o wypracowanie mechanizmów przejściowych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której miastami dominującymi są miasta powiatowe. W przypadku miast na prawach powiatu bardziej zasadne będzie zastosowanie mechanizmów integracji z powiatami obwarzankowymi, przedstawionych w dalszej części opinii.

Warto zatem wydłużyć nieco tę listę potencjalnych pilotaży, wyłączając z nich miasta na prawach powiatu. Obwarzankowe gminy wiejskie mniejsze co najmniej trzykrotnie od miasta centralnego to oprócz już wymienionych: Dzierżoniów, Lubań, Lubin, Świdnica i Zgorzelec (w woj. dolnośląskim), Brodnica i Chełmno (w woj. kujawsko-pomorskim), Biała Podlaska, Chełm, Kraśnik i Puławy (w np. lubelskim), Nowa Sól i Żagań (w woj. lubuskim), Bełchatów, Kutno, Łowicz, Sieradz, Skierniewice, Tomaszów Mazowiecki i Zgierz (w woj. łódzkim), Tarnów (w woj. małopolskim), Ciechanów, Siedlce i Sokołów Podlaski (w woj. mazowieckim),

Tabela 4. Gminy obwarzankowe i miasta o wyraźnej różnicy preferencji politycznych mieszkańców

Województwo	Liczba przypadków	Gminy (nazwy gmin miejskich)
Dolnośląskie	1	Chojnów
Kujawsko-pomorskie	2	Kowal, Radziejów
Lubelskie	9	Biała Podlaska, Biłgoraj, Chełm, Hrubieszów, Krasnystaw, Lubartów, Puławy, Terespol, Zamość
Łódzkie	9	Głowno, Kutno, Łęczyca, Łowicz, Ozorków, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Sieradz, Skierniewice
Małopolskie	4	Bochnia, Gortlice, Nowy Targ, Tarnów
Mazowieckie	9	Ciechanów, Garwolin, Gostynin, Ostrów Mazowiecka, Pionki, Przasnysz, Siedlce, Sierpc, Sokotów Podlaski
Podkarpackie	4	Lubaczów, Mielec, Przemyśl, Sanok
Podlaskie	1	Augustów
Pomorskie	1	Skórcz
Świętokrzyskie	1	Ostrowiec Świętokrzyski
Warmińsko-mazurskie	2	Działdowo, Lubawa
Wielkopolskie	1	Koto

Źródło: opracowanie własne

Mielec i Przemyśl (w woj. podkarpackim), Augustów, Bielsk Podlaski, Grajewo, Hajnówka i Łomża (w woj. podlaskim), Kwidzyn, Malbork, Słupsk i Tczew (w woj. pomorskim), Ełk, Giżycko (w woj. warmińsko-mazurskim).

Warto jeszcze zwrócić uwagę na drugi aspekt stanowiący potencjalną barierę połączenia, jakim jest różnica poglądów politycznych mieszkańców gminy miejskiej i obwarzankowej. Zjawisko to nie zachodzi na całym obszarze kraju, a jedynie w części województw. Tabela 4 pokazuje takie różnice w ujęciu terytorialnym. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie wyników ostatnich wyborów parlamentarnych i wskazuje sytuacje, w których poparcie dla PiS w gminach obwarzankowych było większe niż zsumowane poparcie dla partii koalicji KO-TD-NL, a zarazem w gminie miejskiej lepszy wynik osiągała ta koalicja. Można dodać, że odwrotnych przypadków nie odnotowano. Zawarte w tabeli 4 dane należy traktować jako ilustracyjne, dające raczej przegląd sytuacji niż jej pogłębioną diagnozę. Wyraźnie jednak widać, że problem kontrastujących ze sobą gmin miejskich i obwarzankowych jest ulokowany w trzech regionach (lubelskim, łódzkim i mazowieckim), a w mniejszym stopniu w dwóch kolejnych (małopolskim i podkarpackim). Na tych terenach integracja może być źródłem potencjalnych obaw i konfliktów, zwłaszcza gdy zachodzi wskazana wyżej wyraźna przewaga jednej z gmin lub gdy włączenie sąsiednich wsi

naruszy *status quo* w mieście i stworzy u jego mieszkańców poczucie „utruty kontroli” nad własnym otoczeniem.

Zasadnicza rekomendacja nie brzmi jednak tak, by integrację gmin przeprowadzać tam, gdzie jest to łatwe, ale by od tego, gdzie jest łatwiej, zaczynać i pierwsze fuzje przeprowadzać w warunkach niższego poziomu konfliktu i w trybie pilotażowym wyposażonym w narzędzia ochrony interesów i potrzeb mniejszości, zwykle wiejskiej.

Warto też wziąć pod uwagę, że wiele gmin obwarzankowych z niekorzystnymi wskaźnikami dostępności posiada je nie ze względu na swój charakter, ale na położenie w skali województwa lub kraju – w powiatach o wyższym niż inne poziomie wykluczenia transportowego lub słabszej sieci usług publicznych. Co więcej, obszary, na których dostępność ta jest lepsza – np. województwa opolskie i śląskie – to tereny, na których gminy obwarzankowe nie występują.

Innym ważnym czynnikiem jest rozległość terytorialna gminy obwarzankowej. Bardzo często obejmuje ona swoim obszarem rozproszone wsie, dla których w otoczeniu większego ośrodka miejskiego trudno było wskazać potencjalną siedzibę gminy lub też o których ukształtowaniu decydował koncentryczny układ komunikacyjny, gdzie wszystkie drogi prowadzą do większego miasta i dla każdego z sołectw dojazd do niego jest lepszym wyborem niż komunikacja „w poprzek” takiego układu komunikacyj-

nego do którejś z sąsiednich wsi. Dlatego też gminy takie jak np. Starogard Gdański mogą mieć gorsze wskaźniki dostępności niż niewielka gmina obwarzankowa małego ośrodka położonego w tym samym powiecie – Skrócza.

GUS przeanalizował 10% gmin o najwyższej wartości wskaźnika syntetycznego związanego z niekorzystnym dostępem do usług. Oprócz konstatacji, że aż 60% z nich leży na terenie czterech województw: lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego, istotne jest peryferyjne położenie względem głównych ośrodków miejskich, a także jakość i gęstość sieci drogowej⁷. Te czynniki można zaś w niewielkim stopniu przezwyciężyć poprzez proces łączenia gmin. Istotną przesłanką takich działań może być zatem głównie finansowa i organizacyjna niewydolność takich jednostek.

Nowym czynnikiem dostępności usług publicznych mogą stać się jednak ograniczenia w sieci jednostek świadczących te usługi – np. szkół czy szpitali – związane z malejącą liczbą ich odbiorców. Będzie to problemem szczególnie dotkliwym na obszarach o wysokim poziomie rozproszenia terytorialnego, a zatem zwykle tam, gdzie również powiaty mają mniej mieszkańców i są ekonomicznie i organizacyjnie słabsze. To tworzy zaś nowe wyzwania w modelowaniu zmian zarządzania publicznego. Nie można wykluczyć, że na terenach dotkniętych depopulacją rola ośrodka powiatowego (rozumianego nie tylko jako siedziba starostwa, ale także najsilniejsza gmina w okolicy) będzie wzrastać. Nie sposób zatem traktować problemu gmin ulegających szybkiej depopulacji jako odrębnego od problemu sieci powiatowej. Obecna, gęsta sieć tych jednostek może stać się bowiem niezwykle istotna na terenach, na których – kierując się innymi wskaźnikami – wskazuje się na problematyczność jednostek „za małych” i nieefektywnych.

Część II. Powiaty

Biorąc pod uwagę argument opisany w zakończeniu poprzedniej części, a także zmiany opisane we wstępie – dotyczące kształtowania się związków metropolitalnych i miejskich obszarów funkcjonalnych – można postawić tezę, że zmiany dotyczące powiatów mogą przebiegać w dwóch zasadniczo różnych kierunkach, w zależności od ich położenia. Na terenie aglomeracji powstających wokół dużych i średnich ośrodków powiaty mogą zostać zastąpione innymi formami jednostek samorządowych lub podlegać funkcjonalnej konsolidacji. Jednak w obszarach

osadnictwa rozproszonego można je zachować jako ważny element utrzymania dostępności usług publicznych, co najwyżej włączając je w tworzone wokół wybranych polityk publicznych subregiony.

Warto też w krytyce obecnego stanu powiatów przyjąć pewne ograniczenie, które sugerują Dawid Sześciło i Piotr Jakubowski, pisząc, iż „przyszłość samorządu powiatowego jest zagadnieniem wartym dyskusji. Traktowanie jego słabości finansowej i kompetencyjnej jako samoistnego czynnika podważającego sens jego istnienia jest jednak obarczone poważnym błędem myślowym. Oznacza wyciąganie wniosków na temat racjonalności i użyteczności danej koncepcji ustrojowej wyłącznie w oparciu o jej praktyczną realizację przez ustawodawcę. Błędy i zaniechania popełniane przez kolejne ekipy rządowe przy formowaniu zadań i możliwości działania samorządu powiatowego nie stanowią dowodu na porażkę samej idei powiatu”⁸.

W oficjalnych wypowiedziach podczas debaty poselskiej rząd podkreślał dwa kryteria tworzenia powiatów: pięć gmin i 50 tys. mieszkańców. Pojawiał się też trzeci warunek: minimalna liczba mieszkańców miasta powiatowego, ale tu wypowiedzi były sprzeczne, mówiące o warunku 10 tys. lub 15 tys. Liczbę 10 tys. podaje przy tym raport MSWiA poświęcony wdrażaniu reformy oraz tekst autorski Michała Kuleszy⁹. Warto dodać, że warunku liczby ludności nie spełnia dziś (na podstawie danych z NSP 2021) aż 73 z 314 powiatów, warunku minimalnej liczby pięciu gmin – 27 powiatów (zob. załącznik nr 2).

7.2. Powiaty obwarzankowe

Powiaty obwarzankowe były już w czasie wdrażania reformy podziału administracyjnego uważane za rozwiązanie niekorzystne i tymczasowe. Pierwsze sygnały pojawiły się już w oficjalnych analizach przygotowywanych przez MSWiA rok po wprowadzeniu reformy¹⁰. Co ciekawe, podobne stanowisko zajęły wówczas obie izby parlamentu. Sejm w uchwale z 11 maja 2021 r. pisał, iż „za korzystne dla wykonywania funkcji publicznych należy uznać łączenie się miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów mających siedziby w tych

⁷ GUS, *Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej. Raport końcowy*, Warszawa 2018, s. 140–141.

⁸ D. Sześciło, P. Jakubowski, *Samorząd powiatowy między koncepcją a realizacją*, [w:] G. P. Kubalski (red.), *Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa brw, s. 7.

⁹ MSWiA, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Warszawa 2000, s. 13; M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa brw, s. 252.

¹⁰ MSWiA, *Ocena*, dz. cyt.

miastach”¹¹. Podobne stanowisko zajął Senat w uchwale z 11 stycznia 2021 r.¹². Mimo to poza kilkuletnim połączeniem Wałbrzycha i powiatu wałbrzyskiego nie podjęto podobnej próby¹³.

Warto podkreślić, że pięć powiatów obwarzankowych nie spełnia wymogu posiadania 50 tys. mieszkańców. Są to powiaty suwalski (33 tys.), grudziądzki i skiernewicki (po 38 tys.), łomżyński (48 tys.) i tarnobrzyski (49 tys.). Dwa następne – legnicki i wałbrzyski – nieznacznie tę graniczną liczbę przekraczają. Wśród powiatów obwarzankowych znajdują się też jednostki z dużą liczbą mieszkańców, takie jak poznański (431 tys.), krakowski (292 tys.), nowosądecki (207 tys.) czy kielecki (205 tys.). Kolejne pięć powiatów przekracza liczbę 150 tys. mieszkańców: (tarnowski (187 tys.), wrocławski (176 tys.), rzeszowski (166 tys.), bielski (162 tys.), lubelski (157 tys.). Proste połączenie ich z miastami na prawach powiatu byłoby niemożliwe. Zresztą listę tę można rozszerzyć o duże jednostki działające na terenie aglomeracji warszawskiej – takie jak powiat wołomiński (268 tys.), piaseczyński (210 tys.), pruszkowski (179 tys.) czy miński (157 tys.). Podobnie na terenie aglomeracji trójmiejskiej znajduje się duży powiat wejherowski (220 tys.), a w obrębie aglomeracji łódzkiej – zgierski (166 tys. mieszkańców).

Przywołane wyżej liczby pokazują, iż po pierwsze w grupie 20 największych powiatów aż dziewięć to powiaty obwarzankowe, a sześć kolejnych – powiaty leżące na terenie aglomeracji metropolitalnych¹⁴. Oznacza to, że ich los powinien być elementem szerszego rozwiązania metropolitalno-aglomeracyjnego, stosującego analogiczne rozwiązania do tych, które zostaną zaproponowane w projektowanej ustawie (lub ustawach) o związkach metropolitalnych. Część projektów rozwiązań metropolitalnych zakłada nawet likwidację struktur powiatowych na obszarze związku metropolitalnego. Jednak problemem może tu być nie tylko obawa mieszkańców powiatów obwarzankowych przed utratą podmiotowości, ale także

niechęć miast na prawach powiatu do rezygnacji z zadań i środków związanych z pełnieniem przez nie jednocześnie roli jednostek dwóch szczebli.

7.3. Powiaty na terenie MOF ośrodków wojewódzkich

Powstanie związków metropolitalnych i analogicznych form współpracy dla niemetroplitalnych stolic województw może być najsilniejszym czynnikiem skłaniającym do zmiany liczby powiatów. Analiza zgromadzonych wyżej danych pokazuje jasno, że wytyczenie związków metropolitalnych lub analogicznych rozwiązań aglomeracyjnych dla miast wojewódzkich oznaczać będzie nie tylko możliwość zniesienia funkcjonujących na ich terenie powiatów, ale także – gdyby do tego doszło – może wymuszać poważne korekty mapy powiatowej na ich obrzeżach. Najpoważniejszym wyzwaniem jest sytuacja, w której miasto powiatowe staje się częścią aglomeracji wielkomiejskiej, a zarazem pewna część gmin nie wchodzi w jej obręb. Z taką sytuacją mamy do czynienia w 12 przypadkach (Gryfino, Kartuzy, Lubartów, Łañcut, Łęczna, Miechów, Sokółka, Szamotuły, Strzyżów, Trzebnica, Wejherowo, Zgierz), a prawdopodobnie także Bochnia i Przeworsk. Barię administracyjną okazałyby się natomiast zapewne granice województw – w jednym przypadku (Kazimierza Wielka) taka stolica powiatu należy do aglomeracji ze stolicą leżącą poza granicami województwa (Kraków).

Jednak liczne delimitacje wytyczone w Planach Zagospodarowania Przestrzennego Województw wskazują szerszy niż delimitacja Komisji Europejskiej i OECD (zaprezentowana także na stronie internetowej GUS¹⁵) zasięgi obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, dzięki czemu lista ta znacząco się wydłuża i obejmuje także kolejne miasta powiatowe z niewielkimi częściami powiatu. Przykładowo, dla stolicy Wielkopolski delimitacja zawarta w planie zagospodarowania przestrzennego wskazuje aż dziewięć nowych stolic powiatów, które mogą wejść w skład nowej metropolii – Gniezno, Grodzisk Wielkopolski, Kościan, Nowy Tomyśl, Oborniki, Śrem, Środa Wielkopolska, Wągrowiec, Września.

Istotna jest skala zmian, do jakich mogłoby dojść w takich warunkach. Gdyby przyjąć – jako wariant teoretyczny, bo oparty na delimitacji OECD – i opcję zniesienia tych powiatów, które w całości lub znaczącej części we-

11 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2001 r. w sprawie oceny zasadniczego podziału terytorialnego państwa (Monitor Polski 2001, nr 16, poz. 249).

12 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (Monitor Polski 2001, nr 2, poz. 24).

13 Szerzej na temat politycznych aspektów niepowodzenia tej próby: M. Chruściel, *Reforma generująca konflikty? Przypadek Wałbrzych po 1998 r.*, [w:] A. Wolek (red.), *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.*, Kraków 2017, s. 245–274.

14 Oprócz wymienionych powyżej powiatów do dwudziestki największych należą powiaty: nowotarski (178 tys.), cieszyński (173 tys.), ostrowski (156 tys.), wadowicki (153 tys.) i inowrocławski (149 tys.).

15 Funkcjonalne obszary miejskie (FUA), <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/funkcjonalne-obszary-miejskie-fua/> (dostęp z 10 października 2024).

Tabela 5. Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich

Kategoria	Liczba MOF	Miejskie Obszary Funkcjonalne
Obszary obejmujące wiele powiatów lub miast na prawach powiatu	3	Warszawa, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (MOF Katowic), Trójmiasto (MOF Gdańska)
Obszary obejmujące teren powiatu obwarzankowego i kilka sąsiednich powiatów lub ich części	6	Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, (nie posiada powiatu obwarzankowego), Wrocław
Obszary obejmujące głównie teren powiatu obwarzankowego i pojedyncze gminy z powiatów sąsiednich	2	Bydgoszcz, Toruń
Obszary obejmujące większość powiatu obwarzankowego	7	Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra

Źródło: opracowanie własne

Tabela 6. Miejskie obszary funkcjonalne pozostałych miast na prawach powiatu

Kategoria	Liczba MOF	Miejskie Obszary Funkcjonalne
MOF miast na prawach powiatu obejmujące cały powiat obwarzankowy i gminy z sąsiednich powiatów	2	Bielsko-Biała, Kalisz
MOF miast na prawach powiatu identyczne z obszarem powiatu obwarzankowego	1	Wałbrzych
MOF miast na prawach powiatu obejmujące większość gmin powiatu obwarzankowego	17	Częstochowa, Elbląg, Grudziądz, Jelenia Góra, Konin, Koszalin, Legnica, Leszno, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski, Płock, Przemyśl, Siedlce, Słupsk, Tarnów, Włocławek, Zamość
MOF miast na prawach powiatu obejmujące część gmin powiatu obwarzankowego	4	Chełm, Łomża, Radom, Suwałki
MOF miasta na prawach powiatu nie posiadającego powiatu obwarzankowego lub bez gmin powiatu obwarzankowego	2	Jastrzębie Zdrój, Rybnik ¹⁶

Źródło: opracowanie własne

szłyby w skład nowych aglomeracji, to z mapy mogłoby zniknąć od 34 do 59 jednostek powiatowych. Obok 14 powiatów obwarzankowych ośrodków wojewódzkich (Gdańsk, Katowice, Szczecin i Warszawa nie posiadają takich jednostek) możliwe byłoby zniesienie kolejnych 19 (będzińskiego, bieruńsko-łędzkiego, gdańskiego, gliwickiego, grodzkiego w woj. mazowieckim, legio-

nowskiego, mikołowskiego, mińskiego, myślenickiego, nowodworskiego w woj. mazowieckim, otwockiego, piaseczyńskiego, proszowickiego, pruszkowskiego, świdni-

¹⁶ W PZPW województwa śląskiego Aglomeracja Rybnicka stanowi – inaczej niż w delimitacji OECD – przestrzeń obejmującą kilka jednostek poziomu powiatowego, w tym trzy miasta na prawach powiatu.

ckiego w woj. lubelskim, trzebnickiego, warszawskiego zachodniego, wielickiego i wołomińskiego), a także powiatu pabianickiego, który klasyfikacja OECD traktuje jako teren osobnego MOF.

Dane zebrane w tabeli 5, a szerzej omówione w załączniku do niniejszej opinii, wskazują jednocześnie, że zjawisko to może znacząco się poszerzyć, jeżeli za podstawę przyjąć nie delimitację OECD, lecz wskazówki planów zagospodarowania przestrzennego województw (lista wykorzystanych dokumentów w załączniku). Największe różnice dotyczą tu największych dziewięciu obszarów funkcjonalnych. Oprócz omówionej wyżej różnicy w odniesieniu do stolicy Wielkopolski wskazać można też przykłady aglomeracji trójmiejskiej, która w wersji zarysowanej przez PZPW obejmowałaby także całe powiaty kartuski, lęborski, malborski, nowodworski, pucki i tczewski czy MOF Wrocławia – obejmujący powiaty oleśnicki, oławski, strzebiński, średzki, trzebnicki, wołowski i wrocławski. Podobnie w przypadku województwa zachodniopomorskiego lista wydłużyłaby się o powiaty policki, goleniowski, gryfiński i stargardzki.

W najszerszym zakresie problem tworzenia związków metropolitalnych lub innych form dla obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oznaczałby perspektywę zmian obejmujących 73 obecne powiaty oraz 34 miasta na prawach powiatu. Jeżeli dodamy do tego 29 powiatów obwarzankowych, otrzymamy dość imponującą listę 102 powiatów, a zatem blisko 1/3 istniejących jednostek tego rzędu.

7.4. Powiaty obwarzankowe na terenie MOF pozostałych miast na prawach powiatu

Nieco prościej kształtuje się sytuacja obszarów funkcjonalnych pozostałych 26 miast na prawach powiatu nienależących do szerszych aglomeracji wskazanych w delimitacji OECD. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w materiale tym nie wskazano miejskich obszarów funkcjonalnych pięciu miast na prawach powiatu: Białej Podlaskiej, Krosna, Skierniewic, Tarnobrzegu i Świnoujścia. Żory umieszczono natomiast w obszarze funkcjonalnym Jastrzębia-Zdroju.

W zdecydowanej większości przypadków rozwiązanie ustrojowe bazujące na dzisiejszych delimitacjach MOF pozwoli grupie 27 miast na prawach powiatu utworzyć rozwiązanie terytorialne pozwalające na zniesienie struktury „powiatu obwarzankowego”. W kilku przypadkach obszary takie wykraczają nieznacznie poza granice tego

powiatu¹⁷. Nieposiadające własnego powiatu obwarzankowego Jastrzębie-Zdrój jest w delimitacji OECD centrum MOF obejmującego także miasto na prawach powiatu Żory oraz część powiatu wodzisławskiego. W Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa włączono ten obszar do MOF Aglomeracji Rybnickiej.

Tylko w czterech przypadkach – Chełma, Łomży, Radomia i Suwałk – obszar funkcjonalny nie obejmuje istotnej części powiatu obwarzankowego. Natomiast także w tym przypadku należałoby rozważyć przynajmniej zmianę granic tego powiatu i włączenie jego części w zintegrowany organizm działający na terenie tak wyznaczonego MOF.

7.5. MOF wybranych miast powiatowych

Przeanalizowano także przypadki tych miast na prawach powiatu, które nie zostały uznane w delimitacji OECD za centra MOF. Bazując na ustaleniach planów zagospodarowania przestrzennego województw, można stwierdzić, że w przypadku Tarnobrzega mamy do czynienia z delimitacją MOF pokrywającą się z powiatem obwarzankowym, a w przypadku Krosna z obszarem w znaczącym stopniu obejmującym ten powiat. W odniesieniu do Białej Podlaskiej PZPW wytycza obszar obejmujący jedynie niewielką część powiatu. Co ciekawe, Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego wskazuje obszar podmiejski MOF Łomża równie wąski jak klasyfikacja OECD, a w przypadku MOF Suwałki ograniczony jedynie do gminy wiejskiej o tej nazwie.

Istotnym elementem opisywanych tu struktur jest – podobnie jak to miało miejsce w przypadku MOF ośrodków wojewódzkich – włączanie w struktury MOF samych tylko stolic sąsiednich powiatów. Z takim zjawiskiem mamy do czynienia w przypadku Tarnowa i należącej do jego obszaru funkcjonalnego Dąbrowy Tarnowskiej czy w przypadku Częstochowy i Kłobucka. Co ciekawe, plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego nie wytycza odrębnych MOF dla Kalisza i Ostrowa, ale łączy oba miasta w jeden organizm.

Spśród Miejskich Ośrodków Funkcjonalnych wymienionych w tabeli 7 tylko w przypadku Stalowej Woli i jej oddziaływania na sąsiedni powiat niżański można widzieć czynniki mogący w odleglejszej przyszłości wpłynąć

¹⁷ W przypadku MOF Bielska-Białej granice obejmują część powiatu żywieckiego, w przypadku Częstochowy – kłobuckiego i pączękańskiego (woj. łódzkie), Grudziądz – powiatu świeckiego, Jeleniej Góry – lwóweckiego i złotoryjskiego, Kalisza – pleszewskiego, Płocka – sierpeckiego, Słupska – bytowskiego, Tarnowa – brzeskiego i dąbrowskiego, Włocławka – aleksandrowskiego i lipnowskiego) oraz Zamościa – tomaszowskiego.

Tabela 7. Miejskie obszary funkcjonalne miast powiatowych

Kategoria	Liczba	Miejskie Obszary Funkcjonalne
MOF miast powiatowych obejmujące cały powiat i gminy z sąsiednich powiatów	3	Głogów, Lubin, Stalowa Wola
MOF miast powiatowych identyczne z obszarem powiatu	1	Ostrowiec Świętokrzyski
MOF miast powiatowych obejmujące większość powiatu	3	Gniezno, Ostrów Wielkopolski, Świdnica
MOF miast powiatowych obejmujące niewielką część powiatu	6	Etk, Inowrocław, Piła, Stargard, Tczew, Tomaszów Mazowiecki
MOF miast powiatowych przecinające granice powiatów	-	Głogów (polkowicki), Lubin (polkowicki), Stalowa Wola (janowski, niżański, tarnobrzeski)

Źródło: opracowanie własne

Tabela 8. Powiaty obwarzankowe i miasta na prawach powiatu o wyraźnej różnicy preferencji politycznych mieszkańców

Województwo	Liczba powiatów	Powiaty
Lubelskie	4	Bialski, Chełmski, Lubelski, Zamojski
Łódzkie	2	Piotrkowski, Skierniewicki
Małopolskie	2	Nowosądecki, tarnowski
Mazowieckie	4	Ostrotęcki, płocki, radomski, siedlecki
Podkarpackie	4	Krośnieński, przemyski, rzeszowski, tarnobrzeski
Podlaskie	2	Białostocki, suwalski
Świętokrzyskie	1	Kielecki
Wielkopolskie	2	Kaliski, koniński

Źródło: opracowanie własne

na zmiany granic. Zwłaszcza, że w przypadku MOF tego miasta opisanego w PZPW wskazuje się Nisko jako jedną z gmin należącą do tego obszaru. Interesującym obszarem są też – rozpatrywane w PZPW Dolnego Śląska jako całość – struktury MOF Legnicy, Głogowa i Lubina, oddziałujące swymi wpływami także na powiat polkowicki.

Warto dodać, że część planów zagospodarowania przestrzennego województw wskazuje MOF dla sporej liczby miast powiatowych, zwykle obejmujące miasto i jego gminę obwarzankową, a czasami którąś z gmin ościennych. Delimitacje te nie mają jednak żadnego wpływu na funkcjonowanie sieci powiatowej.

Warto też na koniec tych rozważań przedstawić – analogicznie do gmin obwarzankowych (zob. tabela 4, wraz

z objaśnieniami) zestawienie dotyczące przestrzennego rozkładu możliwych konfliktów politycznych między miastami na prawach powiatu a ich powiatami obwarzankowymi, mających swe źródło w ogólnopolskiej rywalizacji partyjnej (tabela 8).

Zestawienie to nie stanowi jednak tym razem przestrogi przed pochopnymi działaniami, ale raczej wskazuje na możliwe występowanie oporu w szeregach elity politycznej rządzących na przemian ugrupowań, obawiających się niekorzystnego dla siebie *status quo*. Jest zatem raczej wskazaniem kolejnej możliwej bariery zmian niż ostrzeżeniem przed ich wprowadzaniem.

7.6. Rekomendacje

Podstawowe rekomendacje brzmią zatem następująco:

1. Rozpocząć pilotaż dotyczący łączenia się gmin miejskich i obwarzankowych o wyraźnej dysproporcji ludnościowej i niskim poziomie konfliktu politycznego, wyposażony w obliczone na co najmniej dwie kadencje narzędzia ochrony interesów i potrzeb mniejszości mieszkańców, pochodzących z dzisiejszej gminy obwarzankowej.
 2. Złożyć ofertę pozostałym parom gmin miejskich i obwarzankowych, wskazując działania, które mogą ułatwić fuzję – dokonane w perspektywie obecnej kadencji.
 3. Unikać łączenia gmin mających kłopoty z dostarczaniem usług publicznych swoim mieszkańcom, raczej wzmacniając mechanizmy współpracy na poziomie powiatowym, być może wsparte pomocą z poziomu centralnego lub regionalnego. Mechanizmy te są szczególnie istotne w stosunku do gmin, w których obserwujemy zaawansowane procesy depopulacji. W perspektywie można rozważać budowę na takich terenach dużych gmin na bazie obecnych powiatów.
 4. Z tego też powodu należy unikać rozrzedzania sieci powiatowej na terenach peryferyjnych, widząc w niej trwałe elementy sieci usług publicznych w warunkach ich postępującej depopulacji.
 5. Zastępować sieć powiatową w miejskich i metropolitalnych obszarach funkcjonalnych nowymi formami koegzystencji miast i powiązanych z nimi gmin. W szczególności warto stworzyć model integracji miast na prawach powiatu z powiatami obwarzankowymi, który może docelowo prowadzić do zniesienia tych drugich.
 6. Rozwiązania metropolitalne powinny uwzględniać perspektywę unikania nadmiernego komplikowania zarządzania na terenie poszczególnych aglomeracji, w tym znoszenia administracji powiatowej na rzecz rozwiązań łączących interesy
9. Rozważyć tworzenie rozwiązań dla gmin, które wskutek depopulacji utraciłyby zdolność samodzielnego świadczenia usług publicznych, wykorzystujących dostępne lub nowe mechanizmy współpracy na obszarze powiatu lub części powiatu, w tym wykorzystujące potencjał ośrodka powiatowego.

W dalszej zaś perspektywie:

7. Warto zmierzać ku modelowi zarządzania publicznego opartego raczej na kategoryzacji gmin i tworzeniu bardziej elastycznych struktur funkcjonalnych niż na tradycyjnych podziałach administracyjnych.
8. Docenić rolę systemów funkcjonalnych np. transportowych w tworzeniu nowych powiązań i tożsamości terytorialnych poprzez ich odniesienie raczej do wspólnego użytkowania infrastruktury niż tradycyjnie rozumianych wspólnot lokalnych.

7.7. Załącznik 1. Delimitacje MOF ośrodków wojewódzkich

Obszar	LG	Źródło	Zakres terytorialny
MOF Białegostoku	13	OECD	Miasto na prawach powiatu Białystok oraz większość gmin powiatu białostockiego (bez gmin Gródek, Łapy, Michałowo, Poświętne i Tykocin), dwie gminy powiatu sokólskiego w tym miasto powiatowe,
	25	PZPW	Plan wytycza strefę podmiejską obejmującą większość powiatu białostockiego (bez gmin Gródek, Michałowo, Poświętne, Suraż, Tykocin, Zawady), w obszarze zewnętrznym znalazły się pozostałe gminy powiatu białostockiego oraz cały powiat sokólski
MOF Bydgoszczy	12	OECD	Miasto na prawach powiatu Bydgoszcz oraz prawie cały powiat bydgoski (bez Solca), dwie gminy z powiatu świeckiego, pojedyncze gminy z powiatów nakielskiego i żnińskiego
	-	PZPW	Fragment MOFOW Bydgoszczy i Torunia: Miasto na prawach powiatu Bydgoszcz, cały powiat bydgoski, a ponadto dwie gminy powiatu nakielskiego w tym miasto powiatowe, jedna gmina powiatu żnińskiego
MOF Gdańska (Trójmiasta)	24	OECD	Miasta na prawach powiatu Gdańsk, Gdynia i Sopot, a ponadto cały powiat gdański, większość gmin powiatu wejherowskiego w tym miasto powiatowe, cztery gminy powiatu kartuskiego, w tym miasto powiatowe, trzy gminy powiatu nowodworskiego, jedna gmina powiatu puckiego,
	58	PZPW	Obok trzech miast na prawach powiatu tworzących Trójmiasto, także powiaty gdański, kartuski, lęborski, malborski, nowodworski, pucki, tczewski i wejherowski
MOF Gorzowa Wielkopolskiego	6	OECD	Miasto na prawach powiatu Gorzów Wielkopolski i prawie cały powiat gorzowski (bez Witnicy i Kostrzyna)
	6	PZPW	Miasto na prawach powiatu Gorzów Wielkopolski i prawie cały powiat gorzowski (bez Witnicy i Kostrzyna)
MOF Katowic	60	OECD	Czternaście miast na prawach powiatu, całe powiaty będziński, bieruńsko-łędzki, gliwicki, mikołowski, prawie cały powiat rybnicki (bez gminy Świerklany), pięć gmin powiatu tarnogórskiego, po trzy gminy powiatów pszczyńskiego, raciborskiego, dwie gminy powiatu zawierciańskiego, po jednej gminie z powiatów lublinieckiego, oświęcimskiego
	51	PZPW	Czternaście miast na prawach powiatu oraz cały powiat będziński, bieruńsko-łędzki, gliwicki, mikołowski, tarnogórski, dwie gminy powiatu pszczyńskiego
Górnośląsko Zagłębiowska Metropolia	41	-	<i>W skład GZM wchodzi trzynaście miast na prawach powiatu oraz powiaty będziński, bieruńsko-łędzki, części powiatów gliwickiego (bez gmin Toszek i Wielowieś), mikołowskiego (bez gmin Ornontowice i Orzesze), tarnogórskiego (bez gmin Kalety, Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie i Tworóg) oraz jedna gmina z powiatu pszczyńskiego (Kobiór).</i>

MOF Kielc	20	OECD	Miasto na prawach powiatu Kielce oraz prawie cały powiat kielecki (bez Chmielnika, Nowej Stupi, Pierzchnicy i Rakowa), jedna gmina powiatu jędrzejowskiego, pińczowskiego i skarżyskiego
	11	PZPW	Miasto na prawach powiatu Kielce oraz większość gmin powiatu kieleckiego
MOF Krakowa	44	OECD	Miasto na prawach powiatu Kraków i całe powiaty krakowski i wielicki, większość powiatów myślenickiego i proszowickiego wraz z miastami powiatowymi, pięć gmin powiatu bocheńskiego, z gminą wiejską Bochnia, ale bez gminy miejskiej, będącej siedzibą powiatu, dwie gminy powiatu miechowskiego w tym miasto powiatowe, po jednej gminie z powiatów olkuskiego i wadowickiego, jedna gmina powiatu kazimierskiego będąca jego miastem powiatowym
	69	PZPW	W 2003 roku PZPW wytyczył Krakowski Obszar Metropolitalny, do którego należą miasto na prawach powiatu Kraków oraz całe powiaty krakowski, miechowski, myślenicki, olkuski, proszowicki, wadowicki i wielicki.
MOF Lublina	33	OECD	Miasto na prawach powiatu Lublin oraz całe powiaty lubelski i świdnicki, pięć gmin z powiatu lubartowskiego w tym miasto powiatowe, dwie gminy z powiatu ęczyńskiego, w tym miasto powiatowe, pojedyncze gminy z powiatów krasnostawskiego, kraśnickiego, puławskiego,
	26	PZPW	Miasto na prawach powiatu Lublin, większość gmin powiatu lubelskiego (bez gmin Borzechów, Krzczonów, Wysokie i Zakrzew) cztery gminy powiatu świdnickiego w tym miasto powiatowe, Lubartów, trzy gminy z powiatu ęczyńskiego w tym miasto powiatowe, jedna gmina z powiatu puławskiego
MOF Łodzi	17 + 5	OECD	Miasto na prawach powiatu Łódź i prawie cały powiat łódzki wschodni (bez Tuszyna), cztery gminy z powiatu zgierskiego w tym miasto powiatowe, po dwie gminy z powiatów pabianickiego i skierniewickiego i po jednej z powiatów brzezińskiego i poddębickiego. Klasyfikacja OECD wyodrębnia też MOF Pabianic obejmujący pięć gmin powiatu pabianickiego, wyłączonych z łódzkiego MOF.
	28	PZPW	Miasto na prawach powiatu Łódź oraz powiaty brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki i zgierski
MOF Olsztyna	10	OECD	Miasto na prawach powiatu Olsztyn oraz prawie cały powiat olsztyński (bez gmin Barczewo, Jeziorany, Kolno, Olsztynek), jedna gmina z powiatu szczycieńskiego
	7	PZPW	Miasto na prawach powiatu Olsztyn oraz większość gmin powiatu olsztyńskiego (bez gmin Biskupiec, Dobre Miasto, Jeziorany, Kolno, Olsztynek, Świątki)
MOF Opola	15	OECD	Miasto na prawach powiatu Opole, prawie cały powiat opolski (bez gmin Murów, Ozimek), po jednej gminie z powiatów brzeskiego, nyskiego i strzeleckiego

	21	PZPW	Miasto na prawach powiatu Opole oraz strefa wewnętrzna obejmująca prawie wszystkie gminy powiatu opolskiego i jedną gminę powiatu brzeskiego, a także strefa zewnętrzna obejmująca pozostałe gminy powiatu opolskiego, cały powiat krapkowicki i jedną gminę z powiatu strzeleckiego
MOF Poznania	26	OECD	Miasto na prawach powiatu Poznań oraz prawie cały powiat poznański (bez gminy Buk), cztery gminy powiatu szamotulskiego w tym miasto powiatowe, po jednej gminie powiatów gnieźnieńskiego i kościańskiego, śremskiego, wągrowieckiego i wrzesińskiego
	45	PZPW	Miasto na prawach powiatu Poznań oraz cały powiat poznański, pięć gmin powiatu gnieźnieńskiego, w tym miasto powiatowe, po trzy gminy powiatów kościańskiego, szamotulskiego, średzkiego i wągrowieckiego w tym miasta powiatowe, po dwie gminy powiatów grodzkiego, nowotomyskiego, obornickiego, śremskiego i wrzesińskiego w tym miasta powiatowe
MOF Rzeszowa	26	OECD	Miasto na prawach powiatu Rzeszów oraz prawie cały powiat rzeszowski (bez m. Dynów i Kamienia), po cztery gminy z powiatów łańcuckiego i przeworskiego, w pierwszym przypadku także miasto powiatowe, trzy gminy z powiatu strzyżowskiego, w tym miasto powiatowe, dwie gminy z powiatu ropczycko-sędziszowskiego,
	13	PZPW	Miasto na prawach powiatu Rzeszów oraz prawie cały powiat rzeszowski (bez gminy Błażowa, Dynów, Hyżne, Kamień, Sokołów Małopolski), trzy gminy z powiatu łańcuckiego w tym miasto powiatowe, jedna gmina z powiatu strzyżowskiego
MOF Szczecina	7	OECD	Miasto na prawach powiatu Szczecin oraz dwie gminy z powiatu gryfińskiego w tym miasto powiatowe, dwie gminy powiatu polickiego, po jednej gminie z powiatów pyrzyckiego i stargardzkiego
	13	PZPW	Miasta na prawach powiatu Szczecin i Świnoujście, cały powiat policki, trzy gminy powiatu stargardzkiego w tym miasto powiatowe, po dwie gminy powiatów goleniowskiego i gryfińskiego w tym miasta powiatowe
MOF Torunia	12	OECD	Cały powiat toruński, dwie gminy z powiatu golubsko-dobrzyńskiego
	-	PZPW	Fragment MOFOW Bydgoszczy i Torunia: miasto na prawach powiatu Toruń, cały powiat toruński, jedna gmina z powiatu golubsko-dobrzyńskiego.
MOF Warszawy	89	OECD	Miasto na prawach powiatu Warszawa oraz całe powiaty legionowski, nowodworski pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński, prawie całe powiaty grodzki, miński, otwocki, piaseczyński wraz z miastem powiatowym, pięć gmin powiatu płońskiego, cztery gminy z powiatu węgrowskiego, po dwie gminy z powiatów garwolińskiego, pułtuskiego,

			sochaczewskiego i żyrardowskiego, pojedyncze gminy z powiatów ciechanowskiego, łowickiego, ostrowskiego i wyszkowskiego
	70	PZPW	Miasto na prawach powiatu Warszawa oraz powiaty grodziski, legionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński
MOF Wrocławia	19	OECD	Cały powiat wrocławski, większość powiatu trzebnickiego wraz z miastem powiatowym, pojedyncze gminy z innych powiatów ościennych
	44	PZPW	Miasto na prawach powiatu Wrocław oraz – w zasięgu strefy trzeciej MOF – całe powiaty wrocławski, milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki i wołowski.
MOF Zielonej Góry	10	OECD	Miasto na prawach powiatu Zielona Góra - większość gmin powiatu zielonogórskiego, dwie gminy z powiatu krośnieńskiego, jedna z nowosolskiego
	5	PZPW	Miasto na prawach powiatu Zielona Góra oraz cztery gminy powiatu zielonogórskiego: Czerwieńsk, Sulechów, Świdnica i Zabór

LG – Liczba gmin;

Źródło: delimitacja OECD, dokumenty samorządów wojewódzkich wskazane niżej:

1. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, 2020.
2. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (projekt), 2018.
3. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego, 2015.
4. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego, 2018
5. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, 2018.
6. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa Małopolskiego, 2003.
7. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, 2018.
8. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego, 2019.
9. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego, 2018.
10. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego, 2017.
11. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego, 2016.
12. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, 2016.
13. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego, 2020.
14. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 2018.
15. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego, 2019.
16. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego, 2020.

7.8. Załącznik 2. Powiaty o niewielkiej liczbie mieszkańców (niepełniające minimalnego kryterium z roku 1998)

Dolnośląskie	8	Powiaty górowski , jaworski, kamiennogórski , lwówecki, milicki, strzebiński, wotowski, złotoryjski
Kujawsko-pomorskie	7	Powiaty chełmiński, mogileński , radziejowski, rypiński, sępoleński , tucholski, wąbrzeski
Lubelskie	3	Powiaty janowski, parczewski, włodawski
Lubuskie	4	Powiaty słubicki, strzelecko-drezdenecki, sulęciński, wschowski
Łódzkie	7	Powiaty brzeziński (30 tys.), łaski, tęczycki, pajęczański, poddębicki, rawski, wieruszowski
Małopolskie	2	Powiaty miechowski, proszowicki
Mazowieckie	11	Powiaty białobrzegi, gostyniński, lipski, łosicki (29 tys.), makowski, przasnyski, przysuski, sierpecki, szydłowiecki, zwoleniński, żuromiński
Opolskie	2	Powiaty głubczycki , namysłowski
Podkarpackie	2	Powiaty bieszczadzki (20 tys.), leski (24 tys.)
Podlaskie	8	Powiaty bielski, grajewski, hajnowski, kolneński, moniecki, sejneński (18 tys.), siemiatycki, zambrowski
Pomorskie	2	Powiaty nowodworski, sztumski
Śląskie	0	-
Świętokrzyskie	4	Powiaty kazimierski, opatowski, pińczowski, włoszczowski
Warmińsko-Mazurskie	8	Powiaty braniewski, gołdapski (24 tys.), lidzbarski, mrągowski, nidzicki (30 tys.), nowomiejski, olecki , węgorzewski (20 tys.)
Wielkopolskie	2	Powiaty chodzieski, międzychodzki
Zachodniopomorskie	7	Powiaty białogardzki , choszczeński, kamieński, łobeski, pyrzycki, świdwiński, watecki

Źródło: opracowanie własne

Wytłuszczono nazwy powiatów, które nie spełniają równocześnie drugiego warunku – nie obejmują swym terytorium co najmniej pięciu gmin

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?

Autor: dr hab. Marian Kachniarz

Część I. Zarys kontekstu

8.1. Czy zmiany są potrzebne?

W spojrzeniu na podział terytorialny kraju przenikają się dwa poglądy. Z jednej strony moderniści uważają, że układy czasoprzestrzenne są efektem racjonalnego podziału zadań, który może być odmienny dla każdej epoki. Zmieniające się więc uwarunkowania i konteksty mogą wzbudzać konieczność zmian struktur terytorialnych. Z drugiej strony tradycjoniści uważają, że trwałość struktur jest wartością samą w sobie. Dowodzić tego może ukształtowany w XII–XIII w. układ osadniczy w Europie, który przetrwał wiele transformacji społeczno-gospodarczych (jak rewolucja agrarna i przemysłowa, urbanizacja itp.). Według tego poglądu układ terytorialny jest instytucją długiego trwania, której zmiany powinny być czynione z wielką rozwagą.

W bieżącym roku minęły 34 lata od przywrócenia samorządności w gminach oraz 25 lat od utworzenia powiatów. Wydaje się więc, że wieloletnia perspektywa działania tych jednostek układu terytorialnego jest wystarczająca do sformułowania refleksji, podsumowań i ocen sprawności tego systemu. Zwłaszcza że w międzyczasie nastąpiły dynamiczne zmiany kontekstu społecznego, technologicznego czy demograficznego. Przewidywanie trajektorii tych zmian, w aspekcie zebranych już doświadczeń funkcjonowania samorządów, upoważnia do diagnozowania mechanizmów dysfunkcyjnych i poszukiwania skutecznych metod ich eliminacji.

Podjęcie takich refleksji jest tym bardziej istotne, że ostatni okres wzmożonych dyskusji nad tym problemem miał miejsce już ponad dekadę temu. Oprócz szeregu stanowisk i opinii sformułowano także kilka znaczących raportów eksperckich, definiujących dysfunkcje w systemie samorządu lokalnego w Polsce oraz kreujących rozwiązania, które te niesprawności mogą eliminować. Należały do nich m.in.: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce* przygotowany przez zespół autorów pod kierownictwem Jerzego Hausnera; *Ocena sytuacji samorządów lokalnych* przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji; *Samorząd 3.0* przygotowany przez Forum Od-nowa; *Samorząd terytorialny*

w Polsce. Raport przygotowany przez Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych IDAS pod kierownictwem Eugeniusza Wojciechowskiego.

Nie wdając się w szczegółowe omówienie tych raportów, warto zwrócić uwagę, że ich wspólną cechą były postulaty konsolidacji małych gmin, likwidacji jednostek obwzrankowych, poszerzania granic miast oraz zmniejszenia liczby powiatów. Choć każdy z raportów inaczej kształtuje zakres niezbędnych zmian, to nie ulega wątpliwości, że zdeterminowały one kierunek debat dotyczących zmian w układzie terytorialnym kraju¹. Odzwierciedleniem tego jest proponowany zakres debaty organizowanej przez NIST.

Nie rozstrzygając na tym etapie, czy podział terytorialny wymaga zmian, należy zgodzić się z poglądem, że w pierwszej kolejności potrzebuje on z pewnością pogłębionych refleksji. Muszą one uwzględniać wielowątkową i skomplikowaną naturę tego systemu. To interdyscyplinarne podejście powinno służyć w pierwszej kolejności prawidłowemu diagnozowaniu dysfunkcji, by następnie budować fundament pod propozycje skutecznych usprawnień. Tylko w takim układzie spełniony zostanie warunek modernizacji w oparciu o wiedzę, w przeciwieństwie do działań opartych na intuicji i jednostkowych doświadczeniach.

8.2. Jakie są podstawy merytoryczne dla reform terytorialnych?

W debacie naukowej, zwłaszcza w środowisku ekonomistów, dominuje przeświadczenie o oddziaływaniu ekonomii skali, która pozwala w większych jednostkach osiągnąć niższe jednostkowe koszty wykonywania usług publicznych. Także wśród administratywistów często można się spotkać z przekonaniem, że większe jednostki są tańsze i sprawniejsze. Według tych opinii wzrost wielkości gmin pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych, materiałowych i kadrowych. Trend ten można zawrzeć w sformułowaniu, że „większy jest lepszy” (*bigger is better*). Zakłada się *a priori*, że redukcja liczby jednostek oraz zwiększenie ich wielkości zrationalizuje admini-

¹ Najbardziej zachowawczy pod tym względem jest raport Hausnera, najdalej progresywny raport Forum Od-nowa.

stracę. Postulat ten jest dość powszechnie formułowany w większości debat publicznych dotyczących funkcjonowania jednostek sektora publicznego. Podstawowym argumentem jest odwołanie się do wspomnianych już efektów skali, które zakładają, że wraz ze zwiększaniem się skali produkcji (w tym przypadku skali świadczenia usług publicznych) zmniejsza się koszt jednostkowy produktu (np. usług administracyjnych).

Kolejnym argumentem jest przekonanie, że w systemach z dużymi jednostkami łatwiej jest ograniczyć zjawisko „gapowicza” (sytuacji, w której z usług wytwarzanych lokalnie korzystają mieszkańcy/podatnicy z innych stref funkcjonalnych). Innymi słowy, konsolidacja pomaga zmniejszyć rozbieżności między strefami funkcjonalnymi i zasięgami przestrzennymi usług świadczonych przez dane podmioty. Wielkość obszarów świadczenia usług publicznych winna być oparta na naturalnie ukształtowanych strefach ciężenia i identyfikacji mieszkańców z daną jednostką funkcjonalną.

Pochodną przekonania o efektach skali jest także pogląd o większym potencjale finansowym większych jednostek. Często jest on przytaczany w debacie publicznej jako oczywistość. Zakłada się w nim, że większe, skonsolidowane budżety stanowią większy potencjał realizacji projektów rozwojowych, co w konsekwencji wpływa na dynamikę rozwoju gospodarczego. Na podobnej zasadzie zakłada się, że większe jednostki legitymizują się lepszym zarządzaniem oraz wyższą jakością usług publicznych.

O ile wśród ekonomistów głównego nurtu i administratywistów dominuje pogląd o korzyściach skali (zarówno w sektorze produkcyjnym, jak i w publicznym), o tyle np. instytucjoniści, politologowie i socjologowie wykazują większy dystans do takiego przekonania. Zarzucają oni tym pierwszym zbyt zawężony obraz funkcjonowania instytucji publicznych. Za Northem (1992) zwracają uwagę na rolę ograniczeń nieformalnych, które są częścią uwarunkowań kulturowych danego społeczeństwa, systemu idei czy przyzwyczajęń. Te reguły nieformalne posiadają swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa, struktur czy w szerszym ujęciu – systemu ekonomicznego) nie przynosi oczekiwanych efektów. W mniejszych jednostkach istnieje większa kontrola społeczna oraz większe poczucie odpowiedzialności władzy. Zwolennicy mniejszych jednostek obawiają się utraty lokalnej tożsamości, oddalenia władzy od obywateli, spadku zaangażowania społecznego oraz pogorszenia dostępu do usług. Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględnić.

Ta grupa poglądów w debatach publicznych jest znacznie mniej słyszalna, ustępując znacząco przekonaniu o wyższej sprawności działania większych jednostek. Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę bezdyskusyjnego paradygmatu, który uwodzi wielu autorów reform. Przeglądy zmian w strukturze terytorialnej krajów jednoznacznie wskazują na to, że autorzy reform inspirowani są tą ideą (Hardy 2012; Tavares 2018; Swianiewicz i in. 2022).

W efekcie mamy do czynienia z wyraźnym trendem reform konsolidacyjnych. W niespełna dwie dekady (2000–2017) w krajach europejskich zredukowano 17 tys. gmin, co stanowi ok. 13% ich ogólnej liczby z roku 2000. W niektórych przypadkach proces ten był szybki i intensywny, jak w Gruzji, gdzie liczba samorządów zmniejszyła się ponad dziesięciokrotnie. Z kolei w innych krajach, jak w Niemczech (Dolna Saksonia), zmiany były znacznie łagodniejsze, obejmując mniej niż 10% jednostek terytorialnych.

Samorząd to nie tylko administracja. To wybitnie interdyscyplinarny podmiot, który oprócz administrowania jest konstruktorem społecznym, jednostką gospodarującą oraz wykonującą władzę. Przenikają się tu zatem wątki nie tylko prawno-administracyjne, ale także socjologiczne, ekonomiczne, politologiczne itp. Skuteczne kształtowanie takiego systemu musi uwzględniać wszystkie te elementy. Zmiana jednego klocka w tej budowli nie pozostaje bez wpływu na statykę innych elementów tego skomplikowanego mechanizmu. Trzeba mieć szeroką kompleksową wiedzę i szerokie doświadczenie z funkcjonowania tego systemu, by podejmować się jego zmian.

8.3. Jaki jest stan wiedzy o efektach reform?

W ostatniej dekadzie można odnotować znaczne zwiększenie liczby badań empirycznych, dotyczących efektów amalgamacji samorządów terytorialnych. Oprócz badań jednostkowych, obejmujących poszczególne regiony lub kraje, pojawiły się także metaanalizy oraz opracowania generalizujące wnioski z wielu krajów. Dorobek ten powoduje, że coraz więcej wiemy o tym, na ile przesłanki reform zostały zrealizowane i czy zakładane efekty zostały osiągnięte. Kluczowe w tym zakresie są najnowsze opracowania: Tavaresa (2018), Koprića (2018), Kuhlmann i Wollmann (2019), Gendźwiłła i in. (2020), Blom-Hansena i in. (2020), a zwłaszcza Swianiewicza i in. (2022). Syntetyzując zaprezentowane w nich wyniki, można uznać, że istnieje konsensus, że większe jednostki samorządowe mogą osiągać lepsze wyniki w zakresie efektywności administracyjnej. Jednakże badania *ex-post* często nie potwierdzają tego efektu bądź odnotowują jego dużo mniejszą skalę (wobec założeń reformatorów). Podobnie sytuacja kształtuje się

w zakresie poprawy jakości usług, która nie tylko, że nie przynosi oczekiwanych rezultatów, to w wielu przypadkach odnotowuje się jej pogorszenie. Według badaczy wynika to często z nieuwzględnienia lokalnych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, politycznych czy instytucjonalnych przy planowaniu i wdrażaniu reform.

Zaskakującym efektem tych analiz jest brak potwierdzenia, wydawałoby się zdroworozsądkowego poglądu, że większe jednostki są efektywniejsze. Wielu autorów ostrożnie podsumowuje wyniki swoich badań jako niejednoznaczne, niektórzy z nich konkludują, że konsolidacje nie przyniosły efektów w zakresie relatywnie tańszego funkcjonowania, inni zaś, że różnice w kosztach jednostkowych małych i dużych jednostek są nieistotne. Pojawiają się nawet opinie, że koszty zaburzeń pamięci instytucji i koszty oportunistów pracowników są przez autorów reform wyraźnie niedoceniane i wielokrotnie przewyższają uzyskane efekty z konsolidacji. Zauważono także specyficzny efekt „równania do góry”, gdzie w skonsolidowanej jednostce zarówno wynagrodzenia, jak i świadczone usługi przyjmują poziom najwyższy spośród jednostek składowych. W takich przypadkach nietrudno wręcz o dysefekt skali, gdzie koszty funkcjonowania dużych gmin stają się wyraźnie wyższe od mniejszych. Takie negatywne efekty zauważalne są szczególnie w tych kategoriach usług, które wymagają dużego nakładu pracy (usługi społeczne). Najczęściej zaś zmniejszenie kosztów jednostkowych usług, wraz ze wzrostem zakresu ich świadczenia, notowane jest w usługach infrastrukturalnych. W tym miejscu warto podkreślić, że każdy rodzaj usługi może mieć swoje optimum w innym miejscu. Trudno zatem wyznaczyć jednoznacznie optymalną wielkość dla ich zróżnicowanej wiązki. Literatura akademicka wręcz wskazuje, że poszukiwanie uniwersalnej, optymalnej wielkości jurysdykcji jest, jak dotąd, daremne.

Warto zwrócić uwagę na *consensus* dotyczący także negatywnych skutków amalgamacji, głównie w zakresie zmniejszenia aktywności i spadku zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne. Autorzy zauważają, że w miarę jak gminy stają się większe, prowadzi to do oddalenia władzy od mieszkańców i gorszego uwzględnienia ich potrzeb. W efekcie zdarzają się przypadki reform o skutkach odwrotnych od zamierzonych. Tłumaczone to jest sposobem wdrożenia reform oraz oddaleniem nowej administracji od bezpośredniej kontroli mieszkańców.

Podczas gdy wiele badań dotyczy gmin, fuzje na szczeblu powiatowym pozostają mało zbadane. W Polsce tematyką tą zajmowali się m.in. Swianiewicz i Łukomska (2019), którzy doszli do wniosku, że fragmentacja powiatów przyczynia się do wzrostu kosztów ich funkcjonowania, co potwierdzałoby efekt skali, ale autor niniejszego

opracowania doszedł do wniosków odrębnych – jego badanie na próbie powiatów dolnośląskich wykazało, że nie ma takiej zależności (Kachniarz 2012). Bardzo ciekawe w tym kontekście jest badanie fuzji powiatowych w Niemczech i Austrii. Pomimo znacznych różnic pod względem autonomii i kompetencji uzyskane wyniki w tych dwóch krajach są uderzająco podobne. W obu przypadkach autorzy nie znaleźli dowodów na oszczędności kosztów ani redukcje personelu. Zamiast tego frekwencja wyborcza w połączonych powiatach znacząco się obniżyła, a prawicowi populiści zyskują w nich większe poparcie (względem grupy kontrolnej złożonej z niepołączonych jednostek). Koszty polityczne wyraźnie więc przewyższają zerowe korzyści fiskalne wynikające z reform fuzji powiatów (Blesse, Roesel 2018).

Wyniki badań europejskich są zbieżne z analogicznymi pracami podejmowanymi na innych kontynentach. Podobne wnioski przynoszą badania zrealizowane w Izraelu, USA, Australii, Nowej Zelandii czy Japonii. Przykładowo, badania amerykańskie konstatują, że istnieje bardzo niewiele dowodów potwierdzających pozytywne wyniki skonsolidowanych jurysdykcji.

Badacze zaznaczają, że nie oznacza to, iż takich wyników nie można osiągnąć, ale wymaga to determinacji w wysiłkach w zakresie zarządzania i kształtowania polityki. Nawet wtedy, biorąc pod uwagę dowody przeanalizowane w tych opracowaniach, wzrost wydajności lub skuteczności usług jest mało prawdopodobny. Ponadto wzrost kosztów usług i/lub spadek zadowolenia obywateli z usług to najczęściej notowane, negatywne skutki, których eliminacja jest bardzo trudna (Hardy 2012).

Można zatem podsumować, że doświadczenia z wdrażania reform w dostarczaniu lokalnych usług publicznych i społecznych w Europie prowadzą do niejednoznacznych wyników. Wskazuje to na dużo większą złożoność tego zjawiska niż zazwyczaj zakładają autorzy reform. Należy w szczególności podkreślić niebezpieczeństwo centralnych, jednolitych zaleceń politycznych, które zakładają bezkrytycznie wyniki połączeń za pewnik. Wdrożenie reform bez uwzględnienia lokalnych kontekstów, zwiększa niebezpieczeństwo nieuzyskania tych rezultatów.

Skoro zatem wyniki przytaczanych tu badań *ex-post* nie potwierdzają wprost związku efektywności z wielkością jednostki samorządowej, dlaczego w debacie publicznej przeświadczenie to jest tak mocne? Dlaczego wielu ekonomistów, przedstawicieli nauk o organizacji i zarządzaniu, a także administratywistów przyjmuje *a priori* to założenie? Specyfika sektora publicznego powoduje, że teorie sprawdzające się w działalności produkcyjnej nie mają pełnego zastosowania w przypadku administracji publicznej. Podlega ona

bowiem dużo bardziej zróżnicowanym uwarunkowaniem, definiowanym jako normy instytucjonalne.

Pierwszym problemem jest określenie punktu, w którym dalszy wzrost jednostki może przynosić już niekorzyści skali. Sytuacja taka następuje, gdy wielkość jednostki powoduje zwiększone koszty transakcyjne. Wynikają one m.in. z wieloszczeblowej struktury zarządzania, tendencji do atomizacji komórek i pionów organizacyjnych, zaburzeń w przepływie informacji, dążenia do gromadzenia zasobów i tłumienia głównych celów i zasad funkcjonowania jednostki. Być może optimum, za którym pojawiają się niekorzyści skali, ulokowane jest na stosunkowo niskim poziomie. Niezauważone przez tych, którzy poszukują go zawsze w największych jednostkach. W takim przypadku określenie „duży” nabierałoby względnego znaczenia.

Drugim elementem tłumaczącym brak jednoznacznych wyników tych badań może być złożona struktura usług świadczonych przez samorządy. Oddziaływanie korzyści skali w poszczególnych dziedzinach może mieć inny charakter. W efekcie może dochodzić nawet do negatywnych sprzężeń, w których korzyści skali, np. ze świadczenia wybranej usługi komunalnej, niwelowane będą przez dysefekty w usłudze kwalifikowanej do grupy usług społecznych czy administracyjnych.

Jeżeli nawet przyjmie się, że wielkość jednostek powinna determinować efektywność i wydajność, to brak tego związku może wynikać z silniejszego oddziaływania także innych czynników. Wpływ ten może być na tyle duży, by całkowicie niwelować ewentualne korzyści wynikające z ekonomii skali. Może się okazać, że ważniejszymi od wielkości jednostki elementami kształtującymi jej efektywność mogą być m.in. charakter przywództwa i kultura organizacyjna urzędu.

Niezwykle istotnym elementem jest kontrola społeczna – bardziej bezpośrednia w mniejszych jednostkach. Duże struktury są o wiele bardziej abstrakcyjne dla lokalnych społeczności, co z kolei zwiększa anonimowość pracujących tam urzędników. W efekcie cała administracja staje się mniej przejrzysta dla społeczności lokalnej. Utrudnia to także bezpośredni nadzór zarządzających uniemożliwiając im ścisłą ocenę bieżącego funkcjonowania, jak i zasadności, i kierunków koniecznych do przeprowadzenia zmian.

Doświadczenia te powinny przestrzegać przed podejmowaniem bezrefleksyjnych zmian w lokalnych strukturach administracyjnych. Winny być one bowiem poprzedzone interdyscyplinarną analizą, uwzględniającą instytucjonalne uwarunkowania danego kraju czy regionu. Wszystkie te uwagi nie oznaczają, że należy zupełnie porzucić dywagacje na temat sensowności reform jedno-

stek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza powiększania ich skali. Uznanie istniejącego podziału za najbardziej racjonalny byłoby oczywiście sporym nadużyciem. Jest rzeczą bezsporną, że zmiany otoczenia społecznego, gospodarczego, politycznego i technologicznego wymagają racjonalnych reakcji. Rzecz w tym, by takich zmian nie podejmować na podstawie ugruntowanych dogmatów, które mają charakter niezwyfikowanej empirycznie wiedzy potocznej. Taki dogmat stanowi powszechne niemalże przeświadczenie, że konsolidacja jest lekiem na wiele problemów.

Tymczasem źle zaplanowana i przeprowadzona konsolidacja dwóch dysfunkcyjnych jednostek może doprowadzić do pogłębienia dysfunkcji zamiast ich eliminacji. Najpierw należałoby zatem znaleźć sposoby uzdrowienia sytuacji wewnętrznej jednostek, a dopiero potem ewentualnie zastanawiać się nad uzyskaniem efektu skali. Efekt ten można osiągnąć niekoniecznie przez samą konsolidację. Zaskakujące rezultaty może przynieść współpraca samorządów w warunkach ich samodzielności organizacyjnej. Wymagałoby to modyfikacji prawa, które w chwili obecnej takiej kooperacji nie ułatwia.

Otwarte zatem pozostaje pytanie, który kierunek usprawniania działalności samorządów może przynieść najlepsze rezultaty. Wydaje się bowiem, że wysiłek włożony w konsolidację struktur, gdyby został ukierunkowany na usprawnienie wewnętrzne instytucji (promowanie współpracy, zwiększenie swobody organizacyjnej jednostek, wdrożenie benchmarkingu efektywności usług itp.), mogłoby zaowocować większymi efektami.

Część II. Zagadnienia szczegółowe

8.4. Korekty granic gmin

Przebieg granic administracyjnych nie zawsze można uznać za racjonalny, zwłaszcza w dobie dynamicznych zmian związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Niejednokrotnie nie zapewniają one jednorodności układu osadniczego i przestrzennego, który uwzględniałby więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność do wykonywania zadań publicznych. Dlatego niezbędny jest mechanizm korekt, który z jednej strony pozwalałby na racjonalizację podziału terytorialnego, a z drugiej przeciwdziałałby jego destabilizacji.

W zdecydowanej większości problem zmiany granic dotyczy miast, które w procesie suburbanizacji znacząco poszerzyły swe strefy funkcjonalne. Dochodzi więc do sytuacji, zdefiniowanej już przez Benetta (1997), gdy jeden organizm miejski zajmuje obszar wielu gmin. Oznacza to, że granice administracyjne miast nie pokrywają się

z ich strefą silnego oddziaływania. Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencje realizacji zadań publicznych w granicach swoich jurysdykcji, co powoduje nieciągłość w ich wykonywaniu. Podział administracyjny wskroś strefy funkcjonalnej powoduje problemy koordynacji rozwoju infrastruktury technicznej czy społecznej. Może to prowadzić do trudności w planowaniu przestrzennym, koordynacji usług publicznych czy wspólnego podejścia do różnych problemów rozwojowych miasta i jego strefy funkcjonalnej. Przedmieścia cechują się często większą dynamiką rozwoju niż rdzenie miast. Dotyczy to nie tylko rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ale także i terenów przemysłowo-usługowych. W ślad za tym tworzą się obszary o dużym potencjale podatkowym, które powodują, że gminy podmiejskie są często bogatsze od sąsiadujących miast. Jednocześnie większość mieszkańców z takich obszarów intensywnie korzysta z infrastruktury publicznej miasta, nie dokładając się jednocześnie do jej utrzymania. Pojawia się tu efekt „jazdy na gapę” (*free ride effect*), gdzie mieszkańcy suburbiów korzystają z infrastruktury i usług publicznych miasta, nie ponosząc kosztów ich utrzymania w postaci podatków lokalnych.

Stawia to pytanie o zasadność takiego podziału terytorialnego i jego adekwatność do zarządzania usługami publicznymi na tego typu obszarach. W debacie publicznej często wskazuje się, że taki podział administracyjny jest nieracjonalny, ponieważ większość usług skoncentrowana jest i świadczona w mieście, które stanowi ośrodek centralny także dla suburbiów. W takim przypadku sprawniejsze i skuteczniejsze świadczenie usług publicznych wymaga koordynacji działań, instytucjonalnych form współpracy lub zmian granic administracyjnych. Przy założeniu, że nie zmienia się układ kompetencyjny między szczeblami samorządu (szerzej o tym będzie przy omawianiu powiatów), należałoby znaleźć miejsce dla wszystkich form współpracy, pozostawiając inicjatywom lokalnym wybór ścieżki postępowania.

W obecnych uwarunkowaniach formalnych koordynacja oraz instytucjonalne formy współpracy nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań. Wykorzystanie tych form do usprawniania usług publicznych, bądź koordynacji wykorzystania i rozwoju gminnej infrastruktury, można ostrożnie uznać za daleko niezadowolające. Szerzej problematyka współpracy jednostek samorządu terytorialnego i związanych z tym dylematów zostanie omówiona w punkcie 8.

Pozostaje w tym miejscu do omówienia problematyka zasad poszerzania granic miast na tereny sąsiednich gmin. W ostatniej dekadzie ekspansja miast dotyczyła ok. 75% decyzji rady ministrów w sprawie korekt granic.

Zmiany te wzbudzają bardzo duże emocje w lokalnych społecznościach i rzadko dokonują się na zasadzie porozumienia gmin. Miasto sięga po swoje suburbia, które zwykle należą do najlepiej rozwiniętych obszarów sąsiednich gmin. Oznacza to, że ościennie gminy są pozbawiane kluczowych dochodów własnych. Wynikają one z zamożności podmiejskich osiedli (PIT) oraz rozwijających się zwykle w tej strefie terenów przemysłowo-handlowych (CIT, podatek od nieruchomości). Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że proces poszerzania miast, w obecnych warunkach formalnych, odbywa się kosztem gmin wiejskich. Przy czym, o ile ten pierwszy proces (poszerzanie miasta) można uznać za uzasadniony, to trudno uzasadnić destabilizację funkcjonowania ościennych gmin.

Doskonale obrazuje to przykład gminy Dobrzeń Wielki, której część została wcielona do Opola. O ile w 2016 r. - ostatnim w starych granicach - dochody własne gminy wynosiły 69 mln zł, o tyle po okrojeniu, w 2017 r. spadły do poziomu 22 mln. Gmina została więc pozbawiona 68% swoich dochodów. W 2016 r. Dobrzeń Wielki znalazł się na 31. miejscu w kraju w rankingu najbogatszych gmin w Polsce. Rok później gmina spadła aż na 1537. lokatę. Nie wdając się w tym miejscu w zagadnienie źródeł tego bogactwa (elektrownia Opole) oraz jego dystrybucji, trzeba zauważyć, że taki proces oznacza bardzo gwałtowną destabilizację funkcjonowania gminy (zapaść funkcjonowania jednostek komunalnych, klubów sportowych, dotowanych NGO itp.). Z tego wypływa wniosek, że miasto, zyskując atrakcyjne dochodowo tereny suburbiów, powinno płacić czasową kontrybucję na rzecz gminy, której ich pozbawia.

Niestety w dotychczas funkcjonujących przepisach taka kontrybucja nie jest warunkiem zmiany granic. Mechanizm korekt w tym zakresie został wpisany do art. 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U.2024.1465) oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U.2014.310). Ostateczne decyzje podejmuje rada ministrów w trybie rozporządzenia. Nadaje to silną pozycję w zakresie zmian terytorialnych (jak i zmian statusu) administracji rządowej. Z jednej strony jest to korzystne przy konieczności rozstrzygnięcia ostrych sporów między samorządami. Z drugiej zaś skutkuje klientyzmem politycznym - orientacją wnioskodawcy na czynniki decyzyjne z pominięciem wysiłków zmierzających do przekonania lokalnych społeczności do proponowanych rozwiązań.

W przypadku nieuregulowania kwestii kontrybucji i pozostawienia jej fakultatywnej formy – do dobrowolnego porozumienia zainteresowanych gmin - wzbudzamy obawę gminy wiejskiej o nietrwałości takich zobowiązań. Najlepiej zatem byłoby, by taka rekompensata była częścią wniosku, a przez to stanowiła jeden z czynników decyzji rady ministrów. Propozycją do dyskusji jest 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%.

Formuła opisująca regułę tej rekompensaty wygląda następująco:

$$K_n = D \times [1 - 0,1 \times (n - 1)]$$

gdzie:

- K_n to kwota kontrybucji w roku n ,
- D to kwota rocznych dochodów z przyłączonej części (zł),
- n to numer roku (dla $n = 1, 2, \dots, 10$)
- $0,1 \times (n-1)$ to zmniejszenie o 10% w każdym kolejnym roku.

Formuła ta obowiązuje dla lat $n = 1$ do $n = 10n$, przy czym po dziesiątym roku kontrybucja wynosi zero.

Co ważne, formuła taka miałaby uniwersalne znaczenie przy wszelkich korektach granic (nie tylko w układzie miasto – gmina wiejska). Pamiętać bowiem należy także o innych przypadkach, które są produktem specyficznych uwarunkowań, często rodem z poprzedniego ustroju. One także wymagają uregulowania, a brak takiej rekompensaty powoduje naturalny opór uszczuplanych gmin. Przykładem takiej sytuacji są granice Świeradowa Zdroju, odcinające go od wszelkiego zaplecza znajdującego się poza granicami zabudowy (w tym infrastruktury wodociągowej, sportowo-rekreacyjnej, drogowej itp.). Intencją takiego podziału eksperymentu była wąsko pojęta koncentracja gminy jedynie na funkcjach uzdrowiskowych. Po okresie transformacji, mimo kilku prób zmiany tej sytuacji, opór otaczającej Świeradow gminy Mirsk konserwuje ten mało racjonalny układ przestrzenny.

Wydaje się, że zaproponowana reguła kontrybucji zładziłaby opór uszczuplanych gmin (aczkolwiek zapewne nie zlikwidowałaby go całkowicie), co dawałoby szansę na bardziej racjonalne kształtowanie granic administracyjnych, nie tylko w obszarach funkcjonalnych miast.

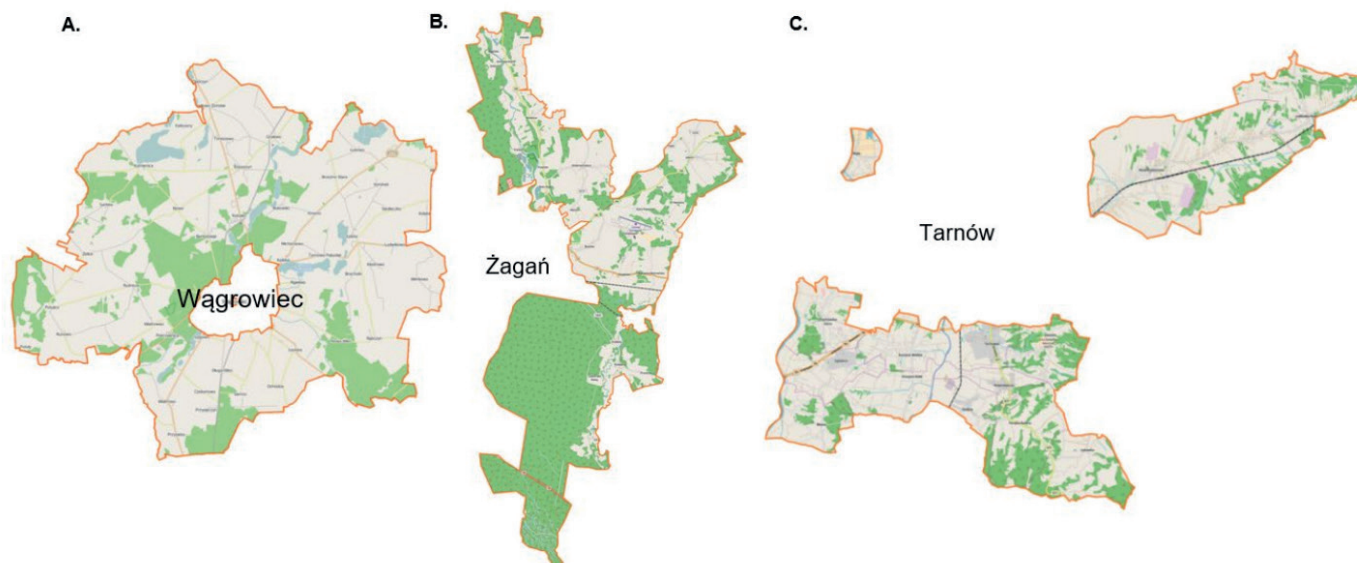
8.5. Gminy i powiaty obwarzankowe

Specyficznym przykładem relacji w polskim układzie terytorialnym są tzw. gminy obwarzankowe. Gminy te mają tożsame z miastem nazwy, odróżniają się jednak statusem wiejskim. Choć siedziby urzędów zlokalizowane są w mieście, które otaczają, to obszar ich jurysdykcji obejmuje tereny sąsiadujące z miastem, które z reguły są częścią jego strefy funkcjonalnej. Mamy tu więc do czynienia z podziałem strefy ciężącej do miasta na dwa odrębne organizmy administracyjne. W debacie publicznej często wskazuje się, że taki podział administracyjny jest nieracjonalny, ponieważ większość usług skoncentrowana jest i świadczona w mieście, które stanowi ośrodek centralny także dla zaplecza wiejskiego.

W 2024 r. istniało w Polsce 155 gmin obwarzankowych, stanowiąc ok. 10% ogólnej liczby gmin wiejskich. Występują one we wszystkich województwach za wyjątkiem opolskiego i śląskiego. W województwie świętokrzyskim występuje tylko jedna taka gmina, najwięcej jest ich zaś w lubelskim (17) oraz łódzkim i warmińsko-mazurskim (16). W tym ostatnim zajmują one największy udział w powierzchni regionu (21%).

W wielu opracowaniach eksperckich, a tym bardziej w debacie publicznej gminy obwarzankowe często są określane jako gminy dysfunkcyjne (*Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013), czy wręcz ostrzej, jako „gminy pasożyty, które otaczają zdrowe jądro. Żyją tylko dzięki miastu, tuczą się na nim i hamują rozwój” (Raczyński 2013). Nic dziwnego zatem, że pojawiają się postulaty połączenia miast i otaczających je gmin wiejskich w jeden organizm administracyjny (Swianiewicz 2015; Babczuk, Kachniarz 2015, Hausner 2014). Przy czym większość takich inicjatyw zakłada automatyczne połączenie wszystkich 155 gmin wiejskich obwarzankowych do miast (*Polskie obwarzanki* 2013; Kaczmarek 2016, 2021). Takie podejście zakłada, że gminy obwarzankowe są homogenicznym zbiorem jednostek o takiej samej charakterystyce ciężen funkcjonalnych, więzów infrastrukturalnych czy też układów przestrzennych.

Tymczasem rzeczywistość wydaje się bardziej skomplikowana, a ewentualne korekty podziału terytorialnego wymagają dostrzeżenia dość znaczących różnic w charakterze gmin obwarzankowych. Zakłada się powszechnie, że funkcjonalnie ciężą one do miast, gdy tymczasem niektóre z nich mogą posiadać własne układy ciężenia, których parametry są silniejsze od innych gmin o nieobwarzankowym charakterze. Zagadnienie to, obejmujące wielowątkową charakterystykę tej grupy gmin, jest stosunkowo słabo zbadane. Zwłaszcza w aspekcie powszechności postulatów o ich likwidacji. Typowy model terytorialny takiej gminy obejmuje obszar otaczający miasto,



Ryc. 1. Typy przestrzenne gmin obwarzankowych

Źródło: opracowanie własne

będące osobną jednostką administracyjną. W taki też sposób traktuje tę kategorię gmin wiele opracowań. Tymczasem ich kształt terytorialny i relacje przestrzenne z miastami można podzielić na trzy odrębne typy. Przykłady reprezentujących je gmin zaprezentowano na ryc. 1.

Typ A reprezentuje klasyczny układ gminy obwarzankowej, która otacza w całości gminę miejską. W typie B gmina wiejska nie otacza w całości miasta – jest tylko jedną z gmin z nim sąsiadujących. Oprócz niej strefę podmiejską mogą obejmować inne gminy, które posiadając siedzibę urzędu na swoim terenie, nie klasyfikują się do gmin obwarzankowych, choć mogą mieć bardzo podobne cechy. Typ C reprezentowany jest przez gminy, które nie mają integralności przestrzennej. Składają się one z kilku, sąsiadujących z miastem enklaw. Między nimi wspólną granicę z miastem mają także inne gminy. Wydaje się, że zróżnicowanie uwarunkowań jest na tyle duże, że każdy z tych typów wymaga odrębnej oceny zasadności funkcjonowania i strategii reform. Przykładowo, niektóre z gmin obwarzankowych nie różnią się w swym charakterze od innych gmin wiejskich, mających siedzibę na swoim terenie, które sąsiadują z miastami.

Podobna sytuacja występuje przy charakterystyce liczby ludności. Gminy obwarzankowe reprezentują bardzo różne układy i to zarówno pod względem wielkości miasta, które otaczają, własnego potencjału ludnościowego, jak i relacji tej cechy w układzie miasto – gmina miejska. Według danych za 2023 r. największymi miastami, posiadającymi jednoimienne gminy wiejskie były Elbląg (115 tys.), Tarnów (106 tys.) i Włocławek (105 tys.). Adekwatne gminy wiejskie miały 7,6 tys., 26 tys. oraz 7,3 tys. ludno-

ści. Najmniejszymi miastami były Sulmierzyce (2,7 tys.), Stoczek Łuczkowski (2,4 tys.) i Obrzycko (2,3 tys.). Mimo niewielkiego potencjału ludnościowego sąsiadują one z gminami obwarzankowymi, które posiadały analogicznie 4,4 tys., 7,3 tys. oraz 4,3 tys. mieszkańców. Niewielkim populacyjnie miastom towarzyszyły zatem również niewielkie gminy wiejskie. Choćby te dwie cechy wskazują, z jak różnorodnym zbiorem gmin mamy do czynienia. Świadomość tego zróżnicowania winna przyświecać wszystkim badaczom i decydentom, dla których gminy obwarzankowe są przedmiotem dociekań. By pogłębić tę argumentację, można sięgnąć po analizy ciężeni i interakcji w parach gmin obwarzankowych (Kachniarz 2024). Badania takie dotyczyły bilansu przepływu uczniów do szkół podstawowych oraz bilansu przepływu pracowników. Po pierwsze, uzyskane wyniki wykazują bardzo małą korelację z takimi obiektywnymi cechami jak gęstość zaludnienia, dochody gmin, wielkość gmin (obszar i populacja) itp. Wydaje się, że decydują tu indywidualne cechy układów miejsko-wiejskich, w tym jakość zarządzania poszczególnymi gminami. Po drugie, z badań wyłania się zróżnicowanie gmin obwarzankowych na trzy odmienne klastry:

- Miejska dominacja obejmuje gminy wypłukiwane ze swych funkcji przez sąsiadujące miasta (14% gmin obwarzankowych).
- Obwarzankowa opozycja – to gminy wytworzyły mocne, własne ośrodki ciężeni, które nie tylko utrzymują przepływy we własnych granicach, ale jeszcze przeciągają je na swój teren z sąsiadujących miast (12%).

- Względna równowaga – gminy z przewagą oddziaływania miasta, ale z własnymi układami ciężenia na obszarach wiejskich (74%).

Przy uwzględnieniu tych kryteriów ok. 14% procent gmin pozostaje w silnej zależności z miastem, co stanowi jednoznaczny przesłankę, by poważnie rozważać ich połączenie z miastem (np. Wysokie Mazowieckie, Kołobrzeg i Malbork). W przeciwnej sytuacji jest 12% gmin, które mają potencjał funkcjonowania jako odrębne jednostki (np. Lubawa czy Nowa Ruda). Pozostałe 74% jednostek powinno być poddane indywidualnym analizom, które uwzględniałyby ich lokalne uwarunkowania. Dopiero wtedy można by sformułować w miarę jednoznaczne deklaracje co do przyszłości tych gmin.

Wnioski te wskazują, że gminy różnią się znacząco pod względem warunków demograficznych, geograficznych oraz infrastrukturalnych. Część z nich wyraźnie ciąży ku miastom, będąc obszarem wypłukiwania z nich usług publicznych (i innych funkcji gospodarczych). Inne zaś wykształciły niezależne układy ciężenia, skutecznie konkurujące z sąsiednim miastem. Dlatego standardowe założenie, że gminy obwarzankowe ciążą funkcjonalnie ku miastu, jest w świetle prezentowanych tu badań zbyt wielką generalizacją. W rzeczywistości sytuacja jest o wiele bardziej zróżnicowana.

Dogmatyczne postrzeganie gmin obwarzankowych jako jednorodnych układów funkcjonalno-przestrzennych i realizowanie wobec nich jednolitych, podejmowanych centralnie rozwiązań może prowadzić do suboptymalnych efektów. Wydaje się zatem, że reformy opierające się na odgórnym, automatycznym przyłączeniu wszystkich gmin obwarzankowych do miast mogą być zasadne jedynie w części przypadków. W innych zaś mogą wręcz zdemolować ukształtowane i dobrze funkcjonujące obszary funkcjonalne w interfejsie miasto-wieś. Dlatego należy podejść do tych zmian w sposób selektywny, pogłębiając analizy poszczególnych przypadków.

Podobna sytuacja dotyczy powiatów obwarzankowych. Już przy wdrożeniu reformy powiatowej przewijały się argumenty, że funkcjonowanie powiatów ziemskich około-grodzkich jest nieoptymalne. Katalog zarzutów jest bardzo podobny jak w przypadku gmin. Tymczasem większość uwag dotyczących niejednorodności zbioru gmin obwarzankowych ma także zastosowanie do powiatów. Mamy tu bowiem do czynienia zarówno z powiatami obejmującymi typowo wiejskie obszary, jak i wysoce zurbanizowanymi. W tym pierwszym przypadku ich cechą jest słabe nasycenie instytucjami powiatowymi (np. placówkami oświatowymi, opieki społecznej czy zdrowotnej), w drugim natomiast jest ich nawet więcej niż

w typowych powiatach ziemskich. Na skrajnych pozycjach leżą np. powiat suwalski i łomżyński oraz poznański czy karkonoski.

Pomimo postulatów połączenia takich powiatów jedynie taki eksperyment zakończył się niepowodzeniem. W realnych warunkach połączenie powiatu ziemskiego i grodzkiego prowadzi bowiem do utraty przez miasto wielu kompetencji. Jest to efekt dokładnie odwrotny od celu. Dla przykładu, w powiatach grodzkich następuje konsolidacja zarządzania wszystkimi kategoriami dróg (w tym wojewódzkimi i krajowymi). Miasto, które pozbawia się tego statusu, zarządza tylko drogami gminnymi (miejskimi), nie mogąc prowadzić racjonalnej polityki komunikacyjnej. Dobitnie widać to na przykładzie Wałbrzycha, który po dekadzie takiego eksperymentu powrócił do poprzednich struktur grodzkich. Zaistniała sytuacja, w której realne uwarunkowania nie sprzyjają osiągnięciu optymalnych celów.

Zarówno więc w przypadku gmin, jak i powiatów obwarzankowych, zamiast jednolitych reform, powinna być prowadzona selektywna polityka, oparta na lokalnych uwarunkowaniach. Jednostki pozostające pod silną miejską dominacją powinny być motywowane do procedur konsolidacyjnych, z merytorycznym wsparciem zewnętrznym (zespół ekspertów). System wsparcia powinien być analogiczny jak w przypadku konsolidacji małych gmin, dlatego szerzej go omówiono w następnym rozdziale (rozdz. 8.6). W przypadku powiatów obwarzankowych dodatkowo należy rozważyć zmiany regulacji, prowadzące do zachowania części przywilejów miast grodzkich nawet po utracie tego statusu (np. w zakresie zarządzania drogami).

8.6. Małe jednostki (gminne i powiatowe)

Przegląd literatury na temat efektów reform podziału terytorialnego krajów pokazuje, że nie ma jednoznacznych przesłanek praktycznych, które pozwoliłyby określić optymalną wielkość lokalnych stref funkcjonalnych. Interdyscyplinarność nauki o lokalnej administracji oraz zróżnicowana natura instytucji, które ją kształtują, nie pozwalają na dokonywanie w tym względzie prostych i uniwersalnych syntez. Już sam ten fakt powinien chłodzić nieco zapęły reformatorów, wierzących, że ekonomia skali jest automatycznym mechanizmem, który zawsze włącza się w przypadku powiększania jednostek administracyjnych.

Przywiązanie do trwałości podziałów terytorialnych potwierdza fakt braku projektów konsolidacji jednostek, mimo wdrożenia zachęt finansowych i organizacyjnych. Dotychczasowe bonusy obejmują zwiększenie dochodów z PIT na poziomie 5–10 punktów procentowych, przez

pięć lat od momentu połączenia. Maksymalną wartość (10 punktów procentowych) może uzyskać nowo tworzona gmina (powiat), której dochód per capita z udziału w PIT będzie dwukrotnie niższy od średniej krajowej. Taki system ma w założeniu wspomagać połączenia gmin o niskim poziomie rozwoju.

Choć zachęty te zmierzały w dobrym kierunku, to jednak nie skłoniły gmin do podejmowania takich projektów. Jedynym przypadkiem jest Zielona Góra, ale działanie dotyczyło połączenia miasta z gminą obwarzankową. W ujęciu oddolnym mocniejszy jest trend przeciwny – do fragmentaryzacji istniejących jednostek. Najnowszym dowodem są nowe gminy, Szczawa i Grabówka, wyodrębnione z dotychczasowych jednostek, które rozpoczną funkcjonowanie od 1 stycznia 2025 r.

W takiej sytuacji pojawia się często pokusa odgórnych, przymusowych konsolidacji, według określonych sztywno kryteriów. Przykładowo, połączmy wszystkie gminy poniżej 5 tys. mieszkańców. Jest to przykład filozofii cząstkowych reform, dotyczących wycelowanej grupy jednostek. Dla podkreślenia konieczności działań, gminy takie często określane są jako dysfunkcyjne. Podpiera się to powszechną narracją o większej efektywności dużych jednostek, większym potencjale finansowym, większych możliwościach rozwoju, lepszej dostępności do wykwalifikowanej kadry itp. Dystans do tak stawianych argumentów wynika z przedstawionych w pkt. 8.3 wyników badań nad efektami reform. Przyznać jednak trzeba, że mają one moc uwodzenia bardzo wielu decydentów.

Kolejnym argumentem przeciwnym wobec reform skierowanych do tak sformułowanej grupy gmin jest brak uwzględnienia jej zróżnicowania. Podobnie jak w przypadku gmin obwarzankowych (omawianych w pkt. 8.5) wśród „dysfunkcyjnej grupy” gmin poniżej 5 tys. mieszkańców znajdują się jednostki z bardzo poważnymi problemami oraz takie, które można zakwalifikować do gmin sukcesu, z ponadprzeciętnymi dochodami oraz wysoką jakością życia. W stosunku do tych pierwszych należy rozważyć zupełnie inny katalog rozwiązań niż w przypadku tych drugich. Nie powtarzając już argumentów z poprzedniego punktu, można skonkludować, że słabością takich odgórnych działań, teoretycznie skrojonych według obiektywnych parametrów (np. wielkościowych), jest nieuwzględnienie jednostkowych uwarunkowań wielu gmin. Przy centralnym zarządzaniu takimi reformami, bardzo poważnym i trudnym do przezwyciężenia ograniczeniem jest niepełna znajomość specyfiki poszczególnych gmin. Wydaje się, że takie cząstkowe działania nie powinny być głównym przedmiotem reform.

Wobec eliminacji działań cząstkowych, dedykowanych wybranym grupom gmin, pozostają działania horyzontalne, dotyczące wszystkich jednostek. Spośród dwóch proponowanych poniżej działań, jedno kieruje się zasadą oddolności i dobrowolności, drugie zaś, dla kontrastu, jest propozycją działań odgórnych, gruntownie reorganizujących system samorządowy. Proponuje się więc dwie zupełnie odmienne ścieżki postępowania:

- oddolne, dobrowolne zmiany oparte na współpracy i koordynacji działań samorządów.
- gruntowna reorganizacja systemu samorządowego.

Model pierwszy zakłada, że zmiany struktur terytorialnych powinny być bardzo rozważne, ponieważ wiążą się z kosztami finansowymi, społecznymi i politycznymi. Dlatego opierają się na ewolucyjnych rozwiązaniach, bazujących na suwerennych decyzjach samorządów. Mogłyby one dostarczyć dobrych praktyk, a także różnych trajektorii rozwiązań w dążeniu do tego samego celu. W dotychczasowej praktyce takie zmiany zdarzają się niezwykle rzadko. Jak już wspomniano, ostatnim, pozytywnym przykładem było połączenie miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra. Brakuje jak dotąd przykładów połączenia dwóch małych gmin, motywowanych chęcią zwiększenia skali działania.

Żeby uruchomić proces oddolnego, dobrowolnego łączenia się jednostek, należałoby realnie wzmocnić system zachęt i premii. Na razie nie widać bowiem zwiększonego zainteresowania gmin takim procesem. Poczucie odrębnej tożsamości, bliskość urzędu, wzajemne zaufanie powoduje, że nie zawsze zachęta zwiększenia budżetu gminy, powstałej w wyniku połączenia, zrównoważy powyższe uwarunkowania. Określone przepisami bonusy wydają się także zbyt małe, by pokryć koszty skomplikowanej procedury połączenia (reorganizacji urzędów itp.). Należy je zatem wzmocnić, w postaci podobnego, dziesięcioletniego mechanizmu wsparcia finansowego jak w rozdziale dotyczącym korekt granic gmin (rozdz. 8.4). Zachęty takie powinny być bardziej przekonujące dla lokalnego społeczeństwa, by mogło realnie odczuć korzyści ze zmian, przełamujących poczucie straty po dotychczasowym *status quo*.

Drugim elementem skutecznych rozwiązań powinno być zewnętrzne wsparcie merytoryczne procesu. To niezbędny, aczkolwiek często pomijany aspekt rzeczywistego ułatwienia dobrowolnych procedur konsolidacyjnych i zwiększenia konsensualności połączeń. Niedoceniany jest etap przygotowań, wymagający wielu ekspertyz i opracowań uzasadniających to posunięcie, a także konieczność szczegółowego zaplanowania wysoce skompli-

owanej procedury połączenia, która miałaby zapewnić interesy każdej z gmin. Wydaje się także, że przewidziana w ustawie instytucja rządowego pełnomocnika ds. połączenia powinna być zastąpiona wspólną komisją samorządową, skupiającą przedstawicieli łączących się jednostek. Powinna być ona wsparta przez zespół ekspertów – doradców wspierających proces. Tu powinien się ulokować ekspert rządowy, ale w towarzystwie specjalistów, np. ogólnopolskich związków samorządowych czy NIST-u.

Rolą państwa powinno być zatem przygotowanie opracowań analitycznych, zmiany barier formalnych, zrewidowanie wzorcowych procedur dla procesów amalgamacji, przygotowanie skutecznych zachęt i premii, a także bezpośredniego wsparcia procesu. Wskazanim byłoby przeprowadzenie kilku pilotażowych połączeń, ze specjalnymi zachętami dla pionierów. Stanowiłyby one swoiste pole doświadczalne oraz case study dla potencjalnych następców.

Składa się to na politykę tworzenia pozytywnej atmosfery wokół konsolidacji, swobodnego ekosystemu zachęcającego do tego kierunku zmian, którego ewidentnie dotychczas brakuje. Administracja rządowa w tym modelu powinna być brokerem zmian – czynnikiem popychającym do reform, a nie narzucającym je odgórnie.

Dla odróżnienia, zupełnie inaczej rola państwa wyglądałaby przy drugiej ścieżce postępowania, czyli gruntownej reorganizacji systemu samorządowego. To propozycja rewolucyjnej zmiany terytorialnej organizacji samorządu lokalnego (zmian głębokich), która objęłaby praktycznie wszystkie jednostki, z próbą rozwiązania większości dysfunkcji. Choć wielu specjalistów uważa takie reformy za niemożliwe do przeprowadzenia, to sam ten fakt nie powinien prowadzić do samoograniczeń w kreowaniu propozycji rozwiązań przez środowiska eksperckie.

Ponieważ zakres tych reform dotyczy jednocześnie szczebla gminnego i powiatowego, to szczegółowe jego omówienie zostanie dokonane w następnym punkcie (pkt. 8.7), dotyczącym kwestii powiatów.

8.7. Kwestia powiatów

W debatach toczonych nad podziałem terytorialnym kraju konieczność reformy szczebla powiatowego jest najczęściej wskazywanym postulatem. Dyskusja skupia się przede wszystkim na dwóch zasadniczych nurtach – w jednym mówi się o redukcji liczby powiatów – w drugim mowa zaś o całkowitej likwidacji tego szczebla.

W pierwszym przypadku przywołuje się znane już argumenty dotyczące lepszej efektywności funkcjonowania większych jednostek. W tle pojawiają się też argumenty większego potencjału rozwoju gospodarczego oraz większej niezależności od transferów z budżetu centralnego.

Te dwa ostatnie uzasadnienia oparte są na nadmiernym uproszczeniu w ocenie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Połączenie dwóch powiatów w jedną strukturę nie zmieni źródeł, struktury ani wielkości dochodów, nie zwiększy także automatycznie jej potencjału rozwojowego.

W drugim przypadku zasadność funkcjonowania powiatów jest całkowicie kwestionowana. Głównym argumentem jest możliwość przejścia większości zadań powiatowych przez gminy. Zwłaszcza że gminy partycypują finansowo np. w inwestycjach na drogach powiatowych. Przejęcie zadań powiatowych przez gminy, wraz z niedostrzeganym powszechnie segmentem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, nie rozwiąże problemu tych dysfunkcji. Powinno się leczyć problem, a nie przesuwając go w inne miejsce.

O wiele rzadziej podejmowane są dyskusje na temat kompetencyjnego wzmocnienia powiatów, tak by pełniły one założoną przez autorów reform pozycję ustrojową. Wiele zadań właściwych temu szczeblowi pozostawiono w gminach, a wiele przyznanych kompetencji zostało rozmontowanych już w pierwszych latach po reformie. W pierwszym przypadku były to zadania o charakterze ponadgminnym (np. gospodarka odpadami, planowanie przestrzenne, komunikacja publiczna, urząd stanu cywilnego, zarządzanie kryzysowe itp.). W przypadku drugim państwo resortowe zdołało rozbroić ideę zespolenia administracji rządowej (w tym służb, inspekcji i straży), co w obliczu doświadczeń z ostatnich lat wydaje się zmniejszać naszą rezyliencję.

Z powyższego wynika, że ocena powiatów jest bardzo często przyczynkowa, bez holistycznego ujęcia problemu. Podstawowym źródłem problemu jest ich konstrukcja finansowa. Epizodyczny w zamierzeniu model (dla pierwszych dwóch lat funkcjonowania), wobec braku systemowej refleksji, jest podstawą ich dwudziestopięcioletniego trwania. Z tego wynika obiektywna przesłanka, że jest to najłabszy finansowo szczebel samorządu, którego dochody nie zostały zestrojone z zakresem zadań. Przykładem jest relacja zadłużenia szpitali powiatowych względem możliwości ich obsłużenia przez organy tworzące. Dysfunkcje w funkcjonowaniu powiatów wynikają więc w pierwszej kolejności z samej konstrukcji finansowej tych jednostek. I to od tego elementu powinno się zacząć reformę. Lepiej skoncentrować energię na eliminacji problemów w obecnych strukturach, niż poprawiać struktury bez rozwiązywania tych dysfunkcji.

Nawiasem mówiąc, wobec powszechności postulatów reform powiatów zaskakująco mało jest opracowań dotyczących tego szczebla. Zwłaszcza takich, które w pogłębiony sposób badają efektywność ich funkcjonowania.

Z dotychczasowych prac wyłaniają się niejednoznaczne wnioski. Wprawdzie Swianiewicz i Łukomska (2019) ocenili, że podziały powiatów skutkują zwiększonymi wydatkami na administrację, co wzmacniałoby tezę o niższych kosztach funkcjonowania większych powiatów, ale w świetle innych badań takie poglądy nie znajdują potwierdzenia (Kachniarz 2012). Można zatem stwierdzić, że posiadamy wyjątkowo wątplą podstawę merytoryczną do podejmowania zasadniczych reform tego szczebla.

Powyższe przestrogi przed naprawianiem, a nie burzeniem mogą się wydać bardzo zachowawcze. Dlatego w dalszej części, dla odmiany, przedstawiona zostanie propozycja radykalnych zmian ustroju terytorialnego oparta na naturalnej skali życia człowieka. Często przyjmuje się, że powiaty są sztucznymi tworem, ingerującymi w naturalny zakres działania gmin. Podstawą jest założenie, że to skala gminy jest naturalną przestrzenią życia człowieka. Tymczasem wiele badań wskazuje, że nasz behawiorizm społeczny obejmuje dwie naturalne skale – skalę miejscowości i właśnie skalę powiatową (Kubalski 2015; Bańka 2016). Potwierdzają to badania dziennej aktywności Polaków (*Badanie...* 2015), które cechują się średnią dwudziestopięciominutową izochroną dojazdów do pracy, do szkół, na zakupy i celem zaspokojenia innych potrzeb (np. kulturalno-rozrywkowych, sportowych itp.). Wskazuje to na raczej powiatowy wymiar dziennych migracji.

Być może z tego powodu, mimo zmian technologicznych i społecznych, powiatowe zasięgi świadczenia określonych usług publicznych okazały się zaskakująco trwałe. W tych granicach zaspokajane są bowiem wszystkie podstawowe potrzeby społeczne. W modelowym ujęciu powiaty ziemskie obejmują miasto wraz z jego strefą funkcjonalną. W takim ujęciu to nie powiaty, lecz gminy mogą być jednostkami, których granice nie wpisują się w naturalne obszary ciężenia.

Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich – w przypadku gmin miejsko-wiejskich i miejskich mamy bowiem do czynienia z naturalnie wyróżnionym centrum charakteryzującym się odpowiednią siłą oddziaływania. Zdaniem Kubalskiego (2015) podział administracyjny terenów wiejskich mógłby być zatem bardzo różny i nie można dokonywać jego absolutyzacji. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których potencjał głównej miejscowości nie wytwarza silnych stref ciężenia.

W obliczu zmian cywilizacyjnych (mobilność, cyfryzacja, deterytorializacja itp.) następują także zmiany skali naszego życia. Dostosowanie struktur terytorialnych państwa do tych zmian może oznaczać, że to nie likwidacja powiatów a konsolidacja na tym poziomie samorządu lokalnego może być najskuteczniejszą reakcją.

Ten model oznaczałby radykalne zmiany w układzie powiatowym (likwidację) oraz na poziomie gmin (konsolidację). Oznacza to uproszczenie struktur administracyjnych i zmniejszenie ogólnej liczby jednostek terytorialnych w kraju. Choć nominalnie szczebel gminny zostaje zachowany, to funkcjonalnie polegałby na zastąpieniu obecnego powiatu, oraz gmin położonych na jego terenie, jedną skonsolidowaną gminą (ryc. 2). Model ten można nazwać duńskim bądź brytyjskim, przypomina bowiem rozwiązania zastosowane w tych krajach. Gmina w przybliżeniu miałaby wielkość obecnego powiatu. Taki układ lepiej uwzględni strefy ciężenia w układzie miast głównego (obecnej stolicy powiatu) i związanego z nim funkcjonalnie otoczenia. Sankcjonuje w zasadzie zasięg dobowych ruchów ludności realizujących swoje czynności życiowe (praca, zakupy, kultura). W modelu tym nie ma gmin wiejskich ani powielających się urzędów w jednym mieście (urząd gminy, miasta i starostwo). Eliminuje się w znacznym zakresie problem układów aglomeracyjnych – cały zespół miejski stanowiłby jedną jednostkę administracyjną.



Ryc. 2. Schemat wykonywania zadań na szczeblu lokalnym obecnie (A) oraz po likwidacji powiatów i skonsolidowaniu gmin (B)

Źródło: opracowanie własne

Przy takim podziale spłaszczeniu ulegają różnice w dochodach na jednego mieszkańca, co upraszcza także system transferów wyrównawczych. Oprócz wspomnianych zalet, tego typu reformy mogą mieć i wady. Docenić trzeba wieloletnie więzi kulturowe i emocjonalne identyfikacje mieszkańców z konkretną jednostką. Może to skutkować także peryferyzacją oddalonych ośrodków wiejskich. Efektem może być niższa frekwencja wyborcza oraz oddalenie bezpośredniej kontroli nad sposobem funkcjonowania władzy lokalnej. Takie zmiany, bez odpowiednich działań osłonowych, mogą osłabiać partycypacyjne metody zarządzania.

Dlatego wydaje się zasadne, by powstanie jednej dużej jednostki powiązane było z pozostawieniem na szczeblu obecnych gmin funkcji jednostek pomocniczych. Musiałyby one posiadać wzmocnione, wobec obecnych sołectw, kompetencje. Główną rolą tych jednostek byłaby obsługa zadań z zakresu działań społecznych. W tej dziedzinie bezpośrednia relacja z potrzebującymi ma duże znaczenie.

Wzmocnieniu mogłaby ulec także rola rad sołeckich z sołtysiem na czele. Mogłyby one być odpowiedzialne za całość spraw związanych z utrzymaniem porządku i czystości oraz aktywizacji społecznej (jako dysponent środków, a nie tylko petent budżetu gminnego).

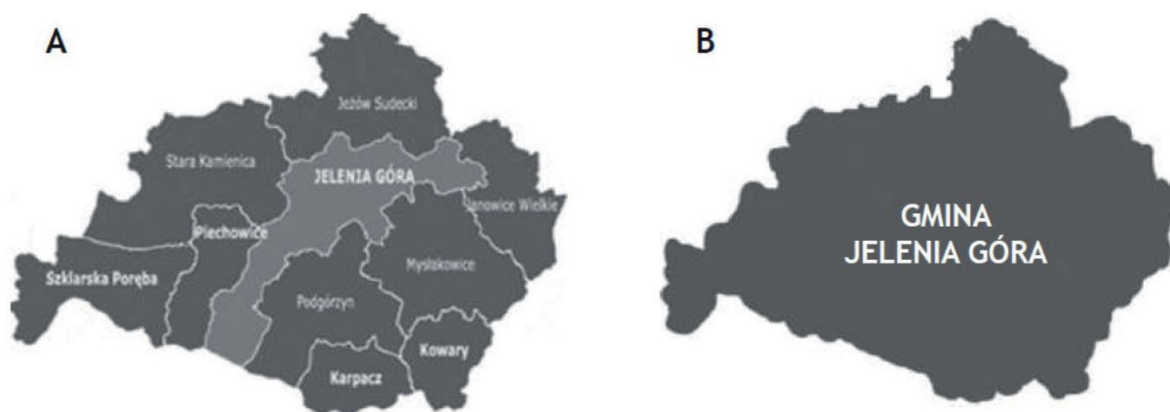
Jak wyglądałoby uproszczenie struktur, można prześledzić na przykładzie Kotliny Jeleniogórskiej (ryc. 3). Ten jednolity geograficznie obszar podzielony jest na dwa powiaty (grodzki i ziemski) oraz na 10 gmin. Ponadto pięć gmin ma charakter miejski, a pozostałe pięć – wiejski. Całość funkcjonalnie ciąży ku centralnemu miastu, jakim jest Jelenia Góra (80 tys. mieszkańców), która skupia niemalże 60% ludności całego obszaru. W miejsce skomplikowanej sieci urzędów (pięć gminnych, pięć miejskich i

dwa powiatowe) powstałby jeden, skupiający kompetencje wszystkich dotychczasowych. Zwiększyłyby to znacząco czytelność i funkcjonalność administracji lokalnej.

Zaproponowane w zarysie warianty rozwiązań być przedmiotem dalszych konkretyzacji, a także mogą pełnić rolę osi debat publicznych i dalszych badań eksperckich. Nadal powstaje otwarte pytanie, który kierunek usprawniania działalności samorządów może przynieść najlepsze rezultaty. Wydaje się bowiem, że wysiłek włożony w konsolidację struktur, gdyby został ukierunkowany na usprawnienie wewnętrzne instytucji (promowanie współpracy, zwiększenie swobody organizacyjnej jednostek, wdrożenie benchmarkingu efektywności usług itp.), mógłby być równie skuteczny. Zasadniczy jest bowiem – nadal nierozstrzygnięty – dylemat, czy dysfunkcje są efektem struktury terytorialnej czy też norm prawno-organizacyjnych wewnątrz tej struktury. Nie da się go rozstrzygnąć bez dalszych badań. Należy pamiętać, że ze względu na odmienne konteksty instytucjonalne, analizy międzynarodowe mogą mieć jedynie wartość inspirującą.

8.8. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

W poprzednich punktach wielokrotnie pojawiał się temat współpracy jako sposobu na transgraniczną koordynację zadań oraz skalowanie zakresu wykonywania usług publicznych. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że w obecnych uwarunkowaniach formalnych koordynacja oraz instytucjonalne formy współpracy nie odgrywają znaczącej roli. Wykorzystanie tych form do usprawniania usług publicznych, bądź koordynacji, wykorzystania i rozwoju gminnej infrastruktury, można uznać za daleko niezadowalające. Wiele wskazuje, że wynika to z małej elastyczności reguł formalnych, co może skutkować niewielkimi



Ryc. 3. Przykład obecnego podziału administracyjnego Kotliny Jeleniogórskiej (A) oraz po likwidacji powiatów i skonsolidowaniu gmin (B)

Źródło: opracowanie własne

różnicami w jakości i efektywności świadczenia usług w instytucjonalnych formach współpracy (Grzymała 2010; Goleń 2017; Łajewski 2023). Z tego wynikają dwa wnioski.

Po pierwsze, często stawianym postulatem jest konieczność uelastycznienia norm prawnych, by rozszerzyć możliwości współpracy. Jednakże takie nowelizacje, np. w zakresie funkcjonowania związków komunalnych (możliwość świadczenia wielu zadań oraz zróżnicowanie liczby głosów gmin na zgromadzeniu ogólnym), nie przyniosły jak dotąd zadowalających rezultatów. Z czego wynika wniosek poniższy.

Po drugie (i chyba najważniejsze), w polskich samorządach można obserwować chroniczny deficyt zdolności do współpracy. Jak dotąd dobrowolne formy kooperacji nie są w stanie pokonać wsobnego modelu zarządzania, w którym koszula zawsze będzie bliższa ciału. Nie stanowiły one wystarczającej motywacji do współdziałania (Szmigiel-Rawska 2017).

Z powyższego wynika, że same nowelizacje prawa, zwykle ograniczone w swym zakresie, nie wzbudzą elastyczności struktur i zdolności do innowacji. Oznacza to konieczność istotnej zmiany filozofii stanowienia i wykonywania prawa, która będzie przewidywała znacznie większą przestrzeń w jego stosowaniu. Konieczny także jest renesans prawa miejscowego (Lipowicz 2019).

Poza powyższym zadaniem horyzontalnym należy dokonać sektorowych przeglądów form wykonywania zadań wraz z oceną zasadności ich stosowania. Wydaje się, że ciągle zbyt wielką rolę odgrywają, narzucane ustawami resortowymi, jednolite formy jednostek i powiązane z nimi standardy zatrudnienia. Przykładem jest opieka społeczna, która musi funkcjonować w gminie w formie Ośrodków Pomocy Społecznej (OPS), a zawód pracownika socjalnego jest zawodem restrykcyjnie regulowanym. Ukończenie konkretnego kierunku kształcenia jest ważniejsze od predyspozycji. System pomocy społecznej jest bardzo sformalizowany, choć nie nakłada na ośrodki, oraz pracowników socjalnych, żadnej formy rozliczania się ze skuteczności. O ocenie racjonalności niektórych norm świadczy stopień ich wypełniania przez gminy. Według kontroli NIK-u w 2017 r., warunku zatrudniania minimum trzech pracowników socjalnych oraz wskaźnika jednego pracownika na 2 tys. mieszkańców nie spełniało 911 OPS-ów (37%) a wskaźnika zatrudniania jednego pracownika socjalnego na 50 rodzin/osób objętych opieką nie spełniało aż 1151 OPS-ów (46%), a 25% (624 ośrodki) nie spełniało żadnego z tych wymogów ustawy. Według obowiązujących przepisów nie można zwolnić gminy z obowiązku prowadzenia OPS-u. Podobna sytuacja występuje w oświacie – gmina musi prowadzić co najmniej

jedną szkołę publiczną. Tego typu sektorowe przepisy uniemożliwiają koordynację działań między jednostkami i dostosowywanie struktur do lokalnych uwarunkowań.

Zmiany polityki w kierunku kreowania miękkich granic, prawa i przestrzeni (Mikuła, 2019) oznacza jednak bardzo istotną zmianę instytucjonalną. Naiwnością byłoby założenie, że zmiana prawa spowoduje automatyczną zmianę zachowań. Należy uwzględnić siłę przyzwyczajenia, oportunistu, oraz deklaratywnego wykonywania prawa. Dlatego powinien to być przedmiot długofalowej, stopniowej polityki, wykorzystującej reguły ekonomii behawioralnej (np. punkty zakotwiczenia), tak by inspirować i popychać do współpracy, a nie narzucać ją odgórnie. Powiązane to powinno być ze wsparciem i systemem zachęt dla samorządów w przeprowadzaniu takich projektów.

Przykładowo, dla zwiększenia skłonności współpracy gmin, oprócz zmian formalnych (np. umożliwiających współpracę w zakresie opieki społecznej czy edukacji), należałoby przewidzieć pilotażowe programy współpracy, które obejmowałyby analizę uwarunkowań, diagnozę wykonywania zadań, projekty zmian oraz monitoring efektów wspólnego wykonywania zadań. Przygotowanie planu działania i wsparcie procesu powinno być udzielane ze strony ekspertów zakontraktowanych przez stronę rządową (np. via NIST, FRDL, Fundację Batorego itp.). Takie wygenerowane case study (np. po jednym w każdym regionie) mogłyby być katalizatorem zmian także i na innych obszarach. Wymagałoby to jednak wcześniejszego przygotowania kompetentnych zespołów wsparcia, złożonych z prawników, ekonomistów oraz ekspertów z zakresu poszczególnych usług publicznych (technicznych, społecznych i administracyjnych). Pilotażowymi obszarami takiego wsparcia powinny zostać wytypowane układy aglomeracyjne, gminy i powiaty obwarunkowe, gminy z problemami demograficznymi itp.

Reasumując, współdziałanie może być sposobem rozwiązania wielu problemów, jednak bez systemowego wsparcia nie zdoła przełamać chronicznej niezdolności do współpracy samorządów, wynikającej z tendencji zamykania się w granicach swoich jurysdykcji. Z tego też względu ten kierunek działań, choć jest najczęściej postulowany, wymaga równie dużego wysiłku niż alternatywne rozwiązania.

8.9. Literatura

Badanie pilotażowe zachowań komunikacyjnych ludności w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

Bańka A., *Architektura psychologicznej przestrzeni życia. Behawioralne podstawy projektowania*, Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, Poznań 2016.

Bennett R. J., *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies”, 1997, 31 (3), s. 323–336.

Blesse S., Roesel F., *Merging county administrations – cross-national evidence of fiscal and political effects*, „Local Government Studies”, 2018, 45(5), s. 611–663.

Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., *Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance*, „European Journal of Political Research”, 2021, 60 (1), s. 153–174.

Erlingsson G. Ó., Klarin J., Mörk E., *Does size matter? evidence from municipal splits*, „Journal of Regional Science”, 2024, 64(3), s. 700–731.

Gendźwiłł A., Kurniewicz A., Swianiewicz P., *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, „Space and Polity”, 2020, 25(1), s. 37–56.

Goleń M., *Racjonalizacja systemu gospodarki odpadami komunalnymi*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2017.

Grzymała Z., *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, SGH, Warszawa 2010.

Hardy P., *Consolidation of City and County Governments: A Look at the History and Outcome-Based Research of These Efforts*, University of Tennessee, [b.m.] 2012.

Kachniarz M., Babczuk A., *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2015, <https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/podzial-panstwa,64.html> (dostęp: 17.09.2024).

Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Kachniarz M., *W cieniu miasta - heterogeniczność gmin obwarzankowych*, „Czasopismo Geograficzne”, 2024 (w druku).

Kaczmarek T., *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, 1, 63–80.

Kaczmarek T., *Prawo do przedmieść*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2021, 54, s. 113–139.

Koprić I. i in., *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham 2018 (Governance and Public Management).

Kubalski G. P., *Powiaty – twór sztuczny czy naturalny?*, Dziennik Warto Wiedzieć, 2015, [online] <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/felietony/24453--powiaty-twor-sztuczny-czy-naturalny> (pobrano: 15.10.2024).

Kuhlmann S., Wollmann H., *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2019.

Łajewski I., *Modele świadczenia usług z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i ich efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2023.

Mikuła Ł., *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2019, 48, s. 147.

North. D. C., *Institutions, Ideology and Economic Performance*, „Cato Journal”, 1992, 11, s. 3.

Polskie obwarzanki, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Swianiewicz P., *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2015, <https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/podzial-panstwa,64.html> (dostęp: 17.09.2024).

Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Łukomska A., Kurniewicz A., *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjono-*

wania. *Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, 2009, 4, s. 5–22.

Swianiewicz P., Łukomska J., *Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments*, „Urban Affairs Review”, 2019, 55 (3), s. 832–855.

Swianiewicz P., Gendźwił A., Houlberg K., Klausen J. E., *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, Routledge, [b.m.] 2022.

Swianiewicz P., Gendźwił A., Zardi A., *Does Size Matter? Toolkit of Territorial Amalgamation Reforms in Europe*, Council of Europe, Strasburg 2017.

Szmigiel-Rawska K., *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

Tavares A. F., *Municipal amalgamations and their effects: A literature review*, „Miscellanea Geographica”, 2018, 22 (1), s. 5–15.



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz decentralizacji i wzmocnienia samorządu terytorialnego w Polsce.

Analizy i opinie NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl