

Damian Walczak

Katedra Zarządzania Finansami

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty istotnie wpływające na sprawy dotyczące codziennego życia mieszkańców Polski, nieustannie poddawane są ocenie. Ich sprawne funkcjonowanie zależy od wielu czynników. Z pewnością należy do nich m.in. podział terytorialny, czyli liczba szczebli podziału terytorialnego oraz liczba i wielkość poszczególnych jednostek.

Podział terytorialny w Polsce kształtowany był przez lata. Część granic administracyjnych ukształtowała się już po 1918 roku, czyli po odzyskaniu niepodległości po 123 latach niewoli (przeważnie granice pomiędzy obecnymi gminami i w pewnym zakresie obecne granice powiatów). Następnie wielokrotnie zmieniano liczbę szczebli oraz liczbę poszczególnych jednostek, jednakże za każdym razem można odnaleźć podobieństwa do obecnie obowiązujących rozwiązań. W tym okresie zmieniano liczbę województw, likwidowano lub przywracano powiaty, a przez prawie 20 lat (1954–1972) najniższą jednostką podziału administracyjnego Polski były gromady a nie gminy [Górski 1984; Lutrzykowski 2009, s. 61–70; Karpiuk 2008, s. 8–54].

W związku z tym warto się zastanowić, czy obecne rozwiązania w zakresie podziału terytorialnego, obowiązujące od 1 stycznia 1999 r., są optymalne, czy też może wymagają korekty, zmian lub istotnych przeobrażeń.

Celem artykułu jest przedstawienie argumentów w dyskusji na temat konieczności zmian w podziale terytorialnym w Polsce w aspekcie możliwych przekształceń terytorialnych na najniższym szczeblu podziału, czyli gmin. Z pewnością zaprezentowane powody zmian stanowią wyłącznie pewną część polemiki w tym zakresie.

Większość danych zaprezentowanych w pracy pochodzi z prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny Banku Danych Lokalnych.

Podział terytorialny w Polsce

Podział terytorialny w Polsce kształtowany był przez wiele lat, jednakże obecne rozwiązania były wprowadzane od 1990 r., kiedy przywrócono samorząd terytorialny na szczeblu gmin, a w 1999 r. stworzono 3-szczeblowy samorząd terytorialny – z gminami, powiatami i województwami.

Obecnie w Polsce jest 16 województw, 379 powiatów (w tym 65 grodzkich i 314 ziemskich) oraz 2479 gmin (z tego 306 miejskich, 602 miejsko-wiejskich oraz 1571 wiejskich – tab. 1) [GUS 2011a, s. 9–14].

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na liczbę radnych w tych jednostkach. W gminach jest to 37 848 radnych, co daje ponad 15 radnych w jednej gminie. W powiatach jest 6290 radnych, czyli ponad 20 w jednym powiecie, a w miastach na prawach powiatu 2110, a więc przeciętnie ponad 32. Najwięcej radnych w jednym podmiocie jest w województwach, bowiem na 16 województw przypada 561 radnych (tab. 2).

Tabela 1

Podział terytorialny w Polsce (stan na 31.12.2011)

Województwo	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Gminy ogółem	Powiaty	Miasta na prawach powiatu
Dolnośląskie	36	55	78	169	26	3
Kujawsko-pomorskie	17	35	92	144	19	4
Lubelskie	20	22	171	213	20	4
Lubuskie	9	33	41	83	12	2
Łódzkie	18	26	133	177	21	3
Małopolskie	14	47	121	182	19	3
Mazowieckie	35	50	229	314	37	5
Opolskie	3	32	36	71	11	1
Podkarpackie	16	34	110	159	21	4
Podlaskie	13	27	78	118	14	3
Pomorskie	25	17	81	123	16	4
Śląskie	49	22	96	167	17	19
Świętokrzyskie	5	26	71	102	13	1
Warmińsko-mazurskie	16	33	67	116	19	2
Wielkopolskie	19	90	117	226	31	4
Zachodniopomorskie	11	53	50	114	18	3
Suma	306	602	1571	2479	314	65

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS 2011a, s. 20–40.

Tabela 2

Radni oraz członkowie zarządów w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w 2010 r.

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Radni (stan w dniu wyborów 21.10.2010)	37 848	6290	2110	561
Członkowie zarządów wybierani w wyborach pośrednich (2010)	min. 2544	1493	min. 65	80

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS 2011b, s. 72, Bank Danych Lokalnych 2012.

Analizując koszty administracyjne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) należy zwrócić również uwagę na liczbę osób zarządzających poszczególnymi jednostkami. W Polsce jest minimum 2544 (2479 + 65) wójtów, burmistrzów i prezydentów (oraz ich wielu zastępców), wybieranych w wyborach bezpośrednich (gminy i miasta na prawach powiatu). W powiatach jest 1493 starostów (wraz z zastępcami), a w województwach 80 marszałków (wraz z zastępcami) wybieranych przez radę powiatu oraz sejmik wojewódzki¹ (tab. 2).

Duża liczba radnych i członków zarządu może mieć wpływ na zwiększenie kosztów funkcjonowania JST oraz na możliwości podejmowania wspólnych oraz racjonalnych decyzji.

W tym kontekście powinno się porównać wspomniane zestawienie z danymi z innych państw.

W Norwegii jest 11 138 radnych (5 mln ludności), a w Wielkiej Brytanii 19 689 (62 mln ludności). W 46 mln Hiszpanii w 8112 jednostkach samorządowych funkcjonuje około 65 000 radnych. W Słowenii 1,6 mln osób wybrało w 2010 r. 3323 radnych gminnych w 208 gminach (z tego w 10 miejskich). W Szwajcarii w 26 kantonach jest 2678 radnych. We Francji natomiast w 22 regionach wybiera się 1722 regionalnych radnych, z kolei duże miasta jak Paryż (172) lub Marsylia (101) są reprezentowane zdecydowanie liczniej [Michon 2012; Askim, Hanssen 2008, s. 392; National Foundation for Educational Research 2007, s. 4; Del Pino, Colino 2010, s. 6–16; Federal Statistical Office 2009, s. 39].

Prezentowane dane pozwalają zauważyć, że europejską tendencją jest reprezentowanie przez jednego radnego niewielkiej liczby osób. W Hiszpanii

¹ Oczywiście starosta jest wybierany spośród radnych powiatowych a marszałek spośród radnych sejmiku województwa, jednak są to ich kolejne stanowiska – osoby te nie rezygnują z zajmowania stanowiska radnego.

jeden radny przypada na ponad 720 mieszkańców, w Norwegii na około 450, w Słowenii na około 480, w W. Brytanii na prawie 3200², a w Polsce na około 820 osób³.

Całkowicie odmiennie prezentowana sytuacja wygląda w Stanach Zjednoczonych, gdzie wszyscy radni wybierani są w okręgach jednomandatowych⁴. W Nowym Yorku jest 51 radnych miejskich (około 8,1 mln ludności), a w Los Angeles 15 (3,8 mln) [New York City 2012; Los Angeles City 2012]. Tymczasem miasto stołeczne Warszawa, będące gminą miejską mającą status miasta na prawach powiatu ma 60 radnych, a 18 dzielnic wchodzących w skład tego miasta dodatkowo 409 radnych, 18 burmistrzów i kilkudziesięciu ich zastępców.

Ocena podziału terytorialnego gmin

Analizując podział terytorialny gmin w Polsce należy zwrócić uwagę na gminy wiejskie mające siedzibę na terenie miasta. Urząd takiej gminy bardzo często swą siedzibę ma nie tylko w mieście, gdzie równolegle działa urząd miasta na czele z burmistrzem lub prezydentem, ale często w tym samym budynku.

Wśród gmin mających siedzibę w mieście, gdzie równocześnie funkcjonuje gmina miejska znajdują się zarówno niewielkie gminy jak Obrzycko (woj. wielkopolskie), które jako miasto liczy 2239 mieszkańców, a gmina wiejska 4387⁵, Stoczek Łukowski (woj. lubelskie) 2701 mieszkańców – miasto oraz 5126 – gmina wiejska oraz Kowal (woj. kujawsko-pomorskie) odpowiednio 3495 oraz 4020 mieszkańców, jak i gminy zdecydowanie większe, np. Ełk (57 471, 10 578), Włocławek (117 264, 6417) oraz Tarnów (114 168, 24 113).

W Polsce jest 158 gmin wiejskich mających siedzibę w mieście. Funkcjonowanie jednocześnie obu tych podmiotów skutkuje koniecznością utrzymywania podwójnej administracji samorządowej oraz m.in. ograniczeniem możliwości rozwoju miasta przez bezpośrednie sąsiedowanie z inną jednostką samorządową⁶ (tab. 3).

² W kraju tym radni wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych.

³ W Polsce jednomandatowe okręgi wyborcze na podstawie kodeksu wyborczego z 2011 r. będą funkcjonować w wyborach radnych wszystkich gmin, za wyjątkiem miast na prawach powiatu [Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – kodeks wyborczy].

⁴ Jednomandatowe okręgi wyborcze w Stanach Zjednoczonych i W. Brytanii funkcjonują sprawnie ze względu na system dwupartyjny, np. w USA w każdym z okręgów wyborczych zwycięża republikanin lub demokrat.

⁵ W mieście tym, jak i w gminie wiejskiej jest po 15 radnych.

⁶ Gmina wiejska poprzez inwestycje na własnym terenie (które mogą być nieodpowiedzialne wyłącznie dla miasta, jego budżetu i mieszkańców) może utrudnić pozyskanie nowych inwestorów i środków unijnych przez miasto lub zagrozić jego bazie turystycznej. Działania takie mogą również zwiększyć ryzyko niezbilansowania budżetu przez to miasto.

Tabela 3

Liczba gmin wiejskich mających siedzibę w miastach

Województwo	Liczba
Dolnośląskie	14
Kujawsko-Pomorskie	13
Lubelskie	17
Lubuskie	5
Łódzkie	15
Małopolskie	9
Mazowieckie	14
Opolskie	0
Podkarpackie	12
Podlaskie	12
Pomorskie	13
Śląskie	0
Świętokrzyskie	0
Warmińsko-Mazurskie	15
Wielkopolskie	11
Zachodniopomorskie	8
Razem	158

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych 2012.

Niestety jakiegokolwiek zmiany, czy nawet sama dyskusja w tym zakresie są ograniczone, bowiem mogą być one traktowane jako zamach na samorządność a mieszkańcy gmin wiejskich podnoszą kwestię ewentualnego podniesienia podatku rolnego lub od nieruchomości.

Charakter gminy wpływa na jej wydatki. W gminach wiejskich mających siedzibę na terenie miasta zdecydowanie mniej, w porównaniu z innymi gminami, wydaje się na kulturę fizyczną i sport oraz na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Z jednej strony może to świadczyć o niedoinwestowaniu tych ważnych działów budżetowych lub niedocenianiu ich rangi. Jednak z drugiej strony całkiem możliwe jest, że może gminy wiejskie przerzucają wydatki z tego tytułu na miasta, w których przecież mają swą siedzibę (tab. 4).

Interesujące wnioski można zauważyć analizując wydatki bieżące na wynagrodzenia. W gminach wiejskich mających siedzibę na terenie miasta udział tych wydatków w wydatkach ogółem kształtuje się na bardzo korzystnym poziomie – zaledwie 27,9%. Jednak już udział tych wydatków w wydatkach ogółem dla miast, na terenie których siedzibę ma gmina wiejska kształtują się najmniej

korzystnie ze wszystkich podmiotów. Potwierdza to zaprezentowaną wcześniej tezę, że gminy wiejskie przerzucają (świadomie lub nie) część swoich obowiązków na miasta, przez co te drugie ponoszą zwiększone koszty administracyjne (tab. 4).

Tabela 4

Udział poszczególnych wydatków JST w wydatkach ogółem

Wyszczególnienie	Udział wydatków bieżących na wynagrodzenia w wydatkach ogółem	Udział wydatków na kulturę fizyczną i sport w wydatkach ogółem	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem
Gminy wiejskie mające siedzibę w miastach łącznie z tymi miastami	29,2%	4,3%	4,1%
Gminy miejskie, na terenie których siedzibę ma gmina wiejska	29,7%	4,3%	5,0%
Gminy wiejskie mające siedzibę w miastach	27,9%	2,1%	3,2%
Polska – gminy miejskie	27,4%	5,0%	4,2%
Polska – gminy miejsko-wiejskie	28,6%	4,0%	4,2%
Polska – gminy wiejskie	28,6%	2,5%	3,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych 2012.

Przedstawione dane wskazują na konieczność rozważenia połączenia wskazanych podmiotów ze względu na faktyczne przerzucanie obowiązków przez gminy wiejskie na miasta.

Rozważając zmiany w zakresie podziału terytorialnego gmin, należy zwrócić uwagę na wielkość gmin. Po pierwsze, sprawą dyskusyjną jest, czy istnienie gmin lub nawet miast (Krynica Morska, Nieszawa⁷, Obrzycko) o liczbie mieszkańców poniżej 2500 mieszkańców jest uzasadnione organizacyjnie i finansowo. Tak niewielkie podmioty są szczególnie narażone na różne rodzaje ryzyka, które mogą zachwiać ich budżetem po stronie wydatków i/lub dochodów⁸.

Z subwencji wyrównawczej, teoretycznie przeznaczonej dla gmin słabych ekonomicznie, najczęściej korzystają niewielkie gminy. Średnia liczba miesz-

⁷ Miasto Nieszawa w 2011 r. stanęło na skraju bankructwa. Jedną z przyczyn była likwidacja zaledwie dwóch niewielkich przedsiębiorstw działających w tym mieście [Raport... 2011].

⁸ Takich jednostek w Polsce jest 35.

kańców w gminach korzystających z subwencji wyrównawczej wynosi 10 113 osób, natomiast powierzchnia jednostek nieotrzymujących tej subwencji wynosi 53 021 osób⁹.

Warto także zwrócić uwagę, że np. w województwie kujawsko-pomorskim udział subwencji wyrównawczej i równoważącej w dochodach ogółem w 14 gminach wiejskich mających siedzibę w mieście wynosił w 2010 r. 14,4%, natomiast w pozostałych gminach wiejskich 13,1%.

Analiza powyższych wielkości może sugerować, że w największym stopniu budżet centralny obciążają niewielkie gminy wiejskie mające siedzibę w miastach.

Wnioski

Podstawową ideą samorządu terytorialnego jest przerwienie znacznej części władzy centralnej w ręce lokalnych społeczności. Gmina – podstawowa jednostka w systemie samorządu terytorialnego – jest formą decentralizacji administracji publicznej [Nowacka 2010, s. 63].

Obowiązujący podział terytorialny na 16 województw, 379 powiatów oraz 2479 gmin wprowadzono 1 stycznia 1999 r.

Po kilkunastu latach funkcjonowania samorządu można zastanowić się nad koniecznością zmian w podziale terytorialnym. Dyskusja może skupiać się wokół liczby szczebli samorządu terytorialnego lub liczby poszczególnych jednostek. Zmiany powinny prowadzić do powstawania silniejszych i lepiej radzących sobie z wieloma ryzykami JST.

W pracy skoncentrowano się na dyskusji w zakresie zmian dotyczących podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli gmin.

Zmiany w administracji gminnej mogą dotyczyć zarówno liczby gmin w Polsce, jak i np. zasad ich działalności lub liczby radnych.

Analizując kwestie liczby radnych warto zauważyć, że być może ich liczba w Polsce jest zbyt duża. 15 radnych w gminie wiejskiej i 15 w mieście, na terenie którego siedzibę ma ta gmina jest to liczba, którą prawdopodobnie należałoby zmniejszyć.

Duża liczba radnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego jest tendencją europejską. Zdecydowanie odmiennie kształtuje się ta sytuacja w Stanach Zjednoczonych, gdzie liczba radnych w prawie 4 mln Los Angeles jest porównywalna z ich liczbą w polskiej gminie wiejskiej.

⁹ W pewnym zakresie wynika to ze sposobu kalkulacji części uzupełniającej subwencji wyrównawczej, która zależy od gęstości zaludnienia [Ustawa z dnia 13 listopada 2003...].

Zmniejszenie liczby radnych ograniczyłoby, w pewnym zakresie, udział poszczególnych mieszkańców w sprawowaniu władzy. Jednak jednocześnie wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych pozwoliłoby na zwiększenie identyfikacji radnych z wyborcami i odwrotnie¹⁰.

W związku z tym, w kontekście ewentualnych zmian w podziale terytorialnym gmin, należy zastanowić się nad:

- zmniejszeniem liczby radnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzeniem wyłącznie jednomandatowych okręgów wyborczych,
- połączeniem gmin wiejskich mających siedzibę na terenie miast z tymi miastami. W ten sposób miasta mogłyby zwiększyć powierzchnię terenów inwestycyjnych (w niektórych przypadkach można by utworzyć gminę miejsko-wiejską, lub przyłączyć gminę wiejską do miasta), a mieszkańcy np. bez najmniejszych problemów mogliby odrolnić grunty rolne,
- likwidacją (połączeniem) części najmniejszych gmin.

Literatura

- ASKIM J., HANSSEN G.S.: *Councillors' receipt and use of citizen input: experience from norwegian local government*, Public Administration, June 2008, Vol. 86 Issue 2.
- Bank Danych Lokalnych 2012, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp: 25.04.2012].
- DEL PINO E., COLINO C.: *National and subnational democracy in Spain: history, models and challenges*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Madrid 2010.
- Federal Statistical Office: *On the way to gender equality, current situation and developments*, Neuchatel 2009.
- GÓRSKI P.: *Samorząd gminny*, Księgarnia Spółki Wydawniczej Polskiej, Kraków 1984.
- GUS: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2011a.
- GUS: *Mały rocznik statystyczny Polski 2011*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2011b.
- KARPIUK M.: *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Los Angeles City, <http://www.lacity.org/YourGovernment/CityCouncil/index.htm> [dostęp: 15.04.2012].
- LUTRZYKOWSKI A.: *Samorząd terytorialny w Polsce po II wojnie światowej oraz po roku 1989*, [w:] J. Ślugocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadcze-*

¹⁰ W pracy nie będzie analizowany wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na ewentualną reprezentację polityczną w radzie gminy lub miasta. Taki sposób wybierania radnych może bowiem skutkować powstaniem systemu dwu- lub nawet jednopartyjnego w radzie takiej jednostki.

- nia i dylematy dalszego rozwoju*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz 2009.
- MICHON L.: *Researching political integration in France: A difficult undertaking*, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_2995.asp [dostęp: 15.04.2012].
- National Foundation for Educational Research: *National census of local authority councilors in England 2006*, Slough 2007.
- New York City, <http://council.nyc.gov/html/members/members.shtml> [dostęp: 15.04.2012].
- NOWACKA E.J.: *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Nieszawa*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2011.
- The Statistical Office of the Republic of Slovenia*, http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?ID=3622 [dostęp: 15.04.2012].
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz.112 z późn. zm.].

The Need for Changes in the Territorial Division of Communities

Abstract

The local government plays a significant role in the process of building a democratic civil society. At present a 3-level structure of the local government exists in Poland: communes, districts and provinces. The division into 16 provinces, 379 districts and 2479 communes was introduced on 1 st January 1999.

After several years of the local government's operation, changes in the territorial division in the territorial division could be considered. Discussion could focus on the number of the local government levels and the number of the individual units.

In the aspect of changes at the commune level, the following issues should be considered first:

- a decrease in the number of councillors in individual communes,
- combining rural communes with their seat in towns with these towns,
- liquidation (merger) of some of the smallest communes.