

Prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek
Zakład Systemów Osadniczych
i Organizacji Terytorialnej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu



Organizacja terytorialna gmin w Polsce.

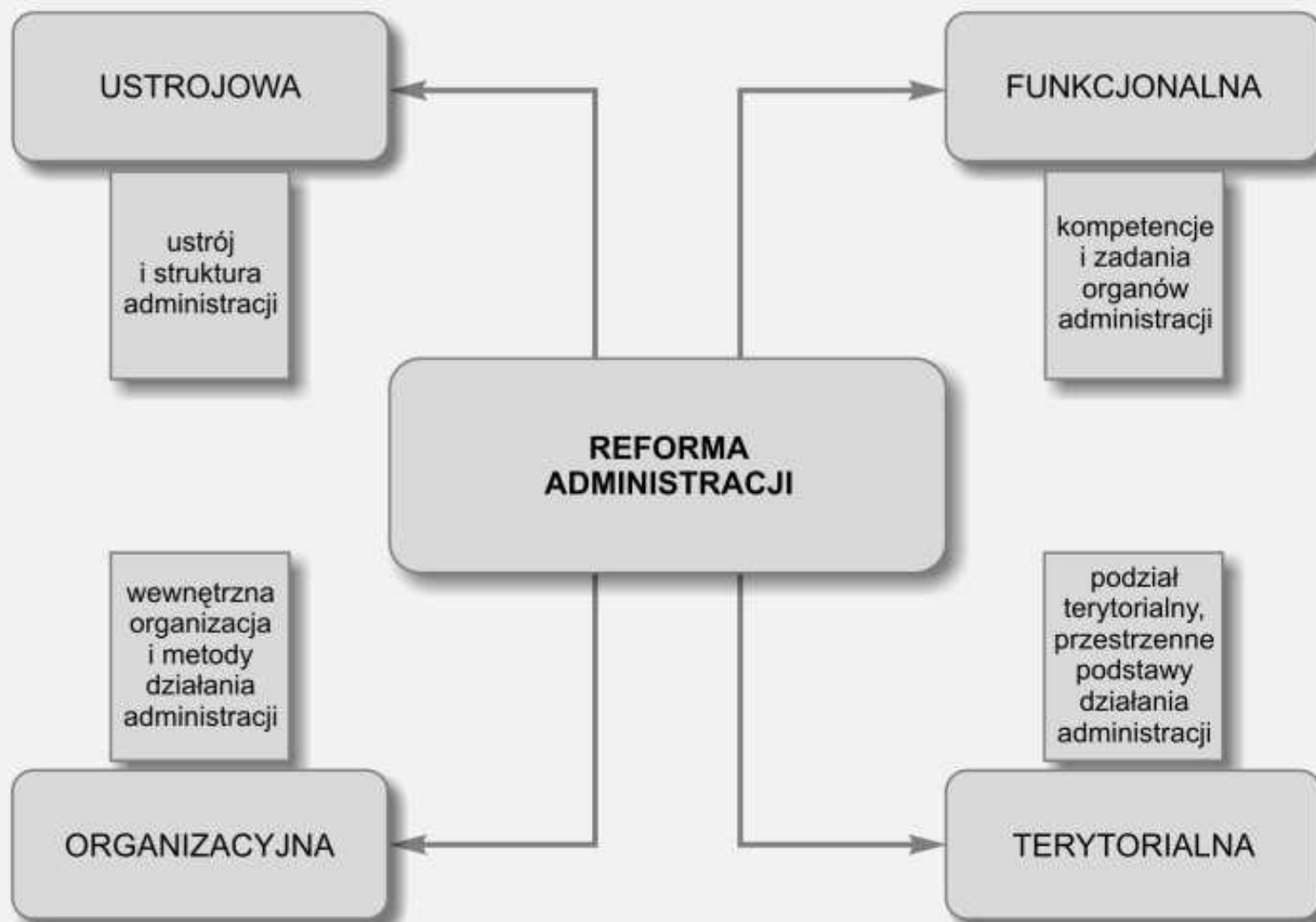
Dynamika, stan i kierunki zmian



Seminarium Zakładu Geografii Miast i Ludności IGiPZ PAN, 25.11.2015 r.

Zagadnienia

- ☐ Reforma terytorialno-administracyjna – uwagi ogólne
 - ☐ Istota gminy jako jednostki terytorialnej
 - ☐ Rys historyczny gminnego podziału terytorialnego
 - ☐ Gmina na tle jednostek lokalnych w krajach europejskich
 - ☐ Formy zmian terytorialnych
 - ☐ Stan współpracy międzygminnej
 - ☐ Wnioski
-



ZASADY PRZEKSZTAŁCEŃ STRUKTURY TERYTORIALNEJ

- Zasada ostatecznego środka modernizacji administracji
- Zasada stabilności (trwałości) struktury terytorialnej
- Zasada elastyczności rozwiązań prawnych i przestrzennych
- Zasada eksperymentu terytorialno-administracyjnego
- Zasada partycypacji społecznej w procesie zmian
- Zasada koincydencji z układami przestrzenno-funkcjonalnymi
- Zasada korelacji i harmonizacji podziałów terytorialnych
- Zasada maksymalizacji wielkości jednostek administracyjnych
- Zasada rekompensowania (łagodzenia) niekorzystnych skutków zmian terytorialnych
- Zasada ewaluacji zmian i monitoringu ich konsekwencji

Podział terytorialno-administracyjny

Względnie trwały podział przestrzeni państwa dokonany w odpowiednich formach prawnych dla podmiotów (organów, instytucji) realizujących zadania administracji publicznej.

- Adm. ⇒ właściwość miejscowa organów administracyjnych
 - Polit. ⇒ ograniczona przestrzennie władza
 - Społ. ⇒ przestrzenny krąg zainteresowania mieszkańców
 - Gosp. ⇒ domknięty układ przestrzenno-gospodarczy
-

Konstytucja RP z 2.04.1997 r.

Art. 15.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający **więzi** społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym **zdolność** wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

Konstytucja RP z 2.04.1997 r.

Rozdział VII SAMORZĄD TERYTORIALNY

Art. 164.

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest **gmina**. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
 2. Gmina wykonuje **wszystkie zadania samorządu terytorialnego** nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.
-

Liczba i wielkość gmin w Polsce w latach 1946-2015.

Lata	Liczba gmin	Średnia powierzchnia gminy (w km ²)	Średnia liczba ludności (w tys.)
1946	3006	104	7,8
1955	8789 (gromady)	36	3,1
1973	2365	132	13,8
1980	2070	151	17,2
1989	2121	147	18,2
1994	2465	127	15,7
2002	2478	125	15,6
2014	2479	125	15,5
2015	2478	125	15,5

Trójstopniowy podział terytorialny kraju – względna stabilność

**Nowy podział administracyjny, od chwili jego
wprowadzenia w 1999 r., uległ niewielkim modyfikacjom**

- ☐ w 2002 r. utworzono 7 nowych powiatów i jedną nową gminę, zlikwidowano 12 gmin,
 - ☐ w 2003 r. zlikwidowano jeden powiat grodzki, reaktywowano go w 2012 r.
 - ☐ w 2010 r. utworzono jedną nową gminę.
 - ☐ zmienia się status gmin (np. z wiejskich na miejsko-wiejskie)
 - ☐ pierwsze fuzje gmin (Zielona Góra 1.01.2015)
 - ☐ Obrona gmin przed połączeniem z miastem (np. Poznań, Opole)
-

Trójstopniowy podział terytorialny kraju (2015)

I stopnia – 16 województw.

II stopnia – 379 powiatów.

- ❑ 65 grodzkich (miasto na prawach powiatu) – gmina o statucie miasta, wykonująca zadania powiatu.
- ❑ 314 ziemskich – skupiające od kilku do kilkunastu sąsiadujących ze sobą gmin.

III stopnia – 2478 gmin

- ❑ 306 miejskich – gmina, która zawiera się w administracyjnych granicach miasta.
 - ❑ 602 miejsko-wiejskich – gmina, w skład której wchodzi miasto oraz kilka wsi.
 - ❑ 1570 wiejskich – gmina, która na swoim terytorium nie zawiera miasta.
-

„Rozpiętość” zarządzania

W Polsce relacje

1 (województwo) : 23 (powiaty w województwie) : 7
(gmin w powiecie)

W Europie

w Niemczech: 1 : 27 : 33,

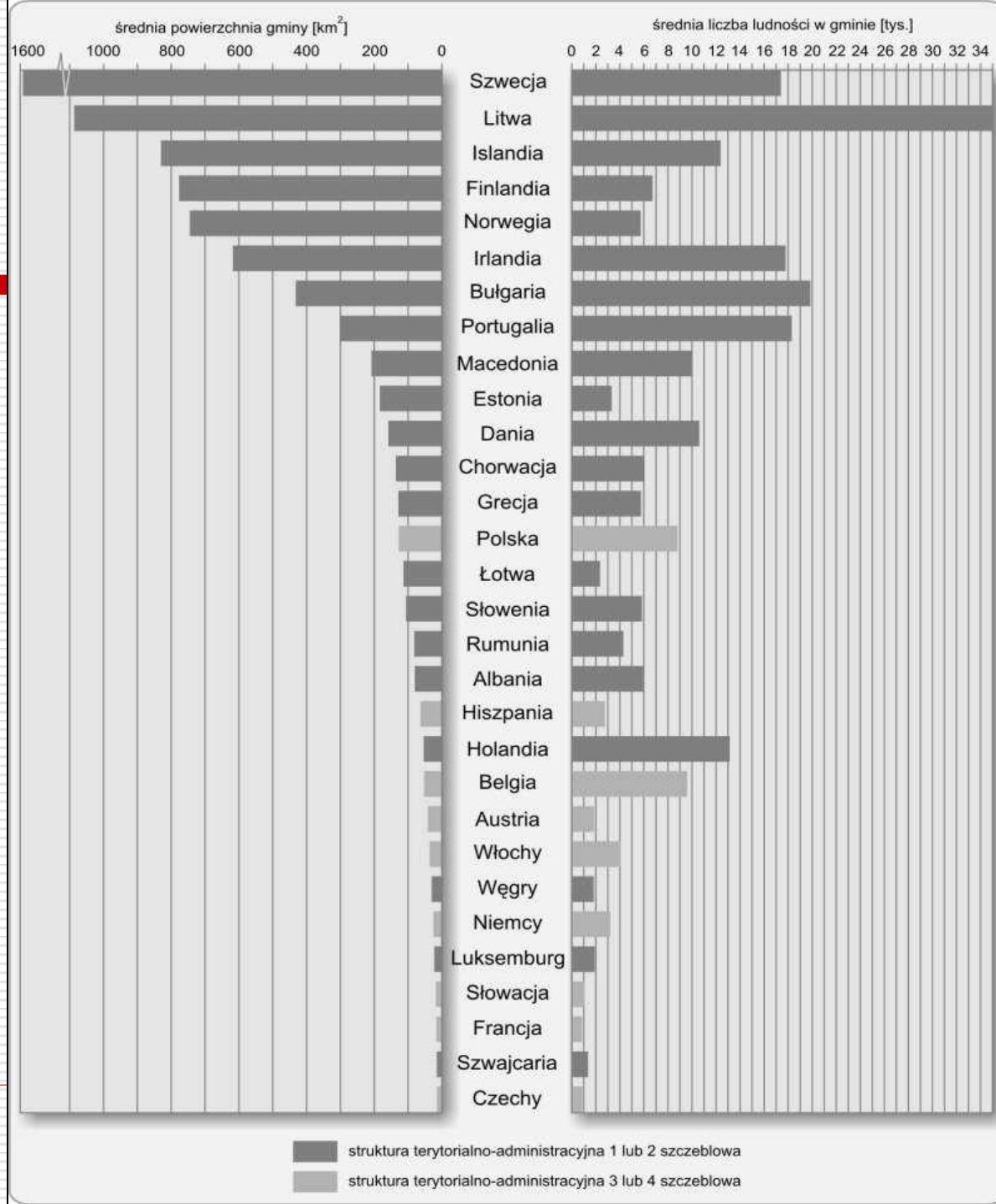
we Francji: 1 : 4 : 365.

we Włoszech: 1: 5 : 79

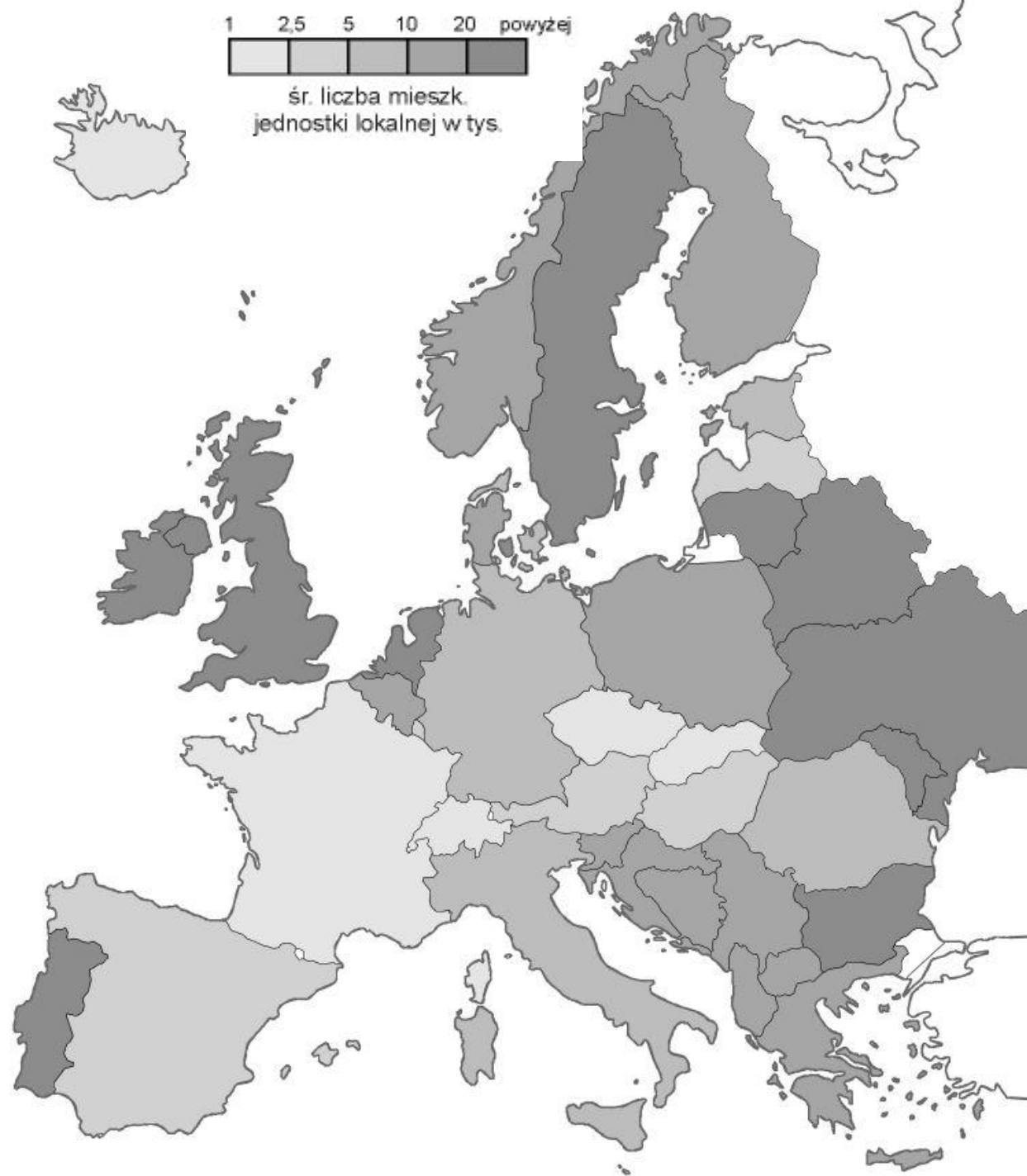
w Hiszpanii: 1 : 3 : 161,

w Belgii: 1: 3 : 59,

w Grecji: 1 : 4 : 106

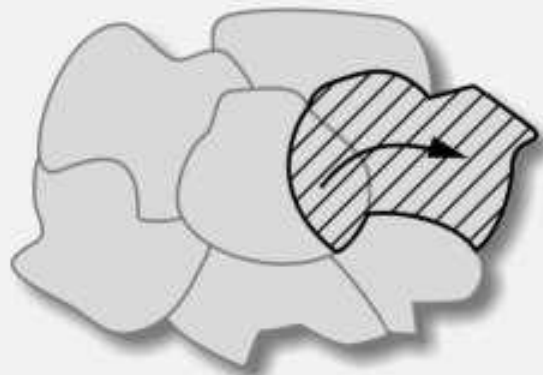




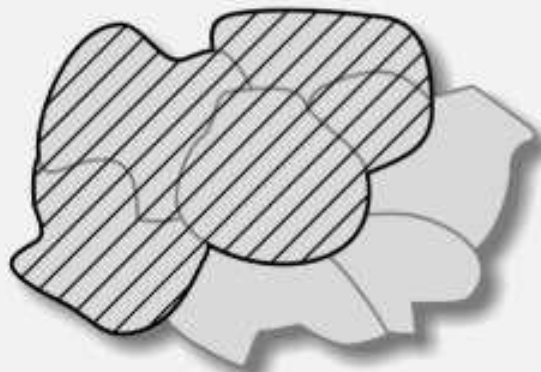


PARAMETRY WIELKOŚCI JEDNOSTEK LOKALNYCH

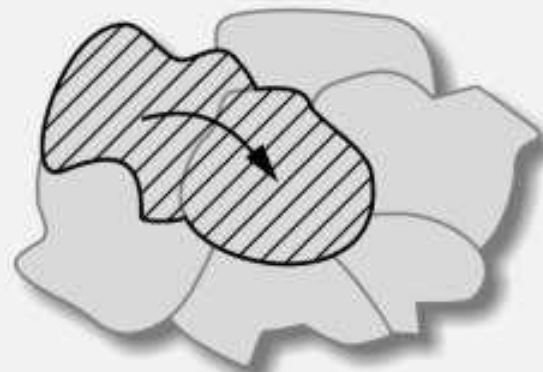
Kraj	Liczba ludności		Udział jednostek z liczbą ludności		Zróżnicowanie struktury (wskaźnik η)
	Srednia	Mediana	Poniżej 1 tys.	Powyżej 10 tys.	
Szwecja	30600	44060	0	78	0,52
Holandia	23200	42390	-	76	0,57
Bułgaria	35000	38130	-	70	0,66
Portugalia	32300	35170	0,5	67	0,73
Belgia	16960	25880	1	53	0,77
Dania	18760	7500	-	49	0,71
Polska	15560	7340	-	25	0,81
Finlandia	11840	5000	5	24	0,84
Grecja	10200	4570	9	18	0,85
Norwegia	10180	4540	4	23	0,79
Włochy	7130	3120	24	13	0,83
Austria	3340	2540	25	4	0,65
Niemcy	5650	1240	48	9	0,8
Węgry	3240	925	54	4,5	0,7
Szwajcaria	2450	830	60	3,5	0,67
Hiszpania	4930	820	61	8	0,7
Słowacja	1900	740	67	3,5	0,59
Francja	1580	660	76	3	0,48
Czechy	1650	625	80	2,5	0,42
Islandia	2185	605	83	1	0,37



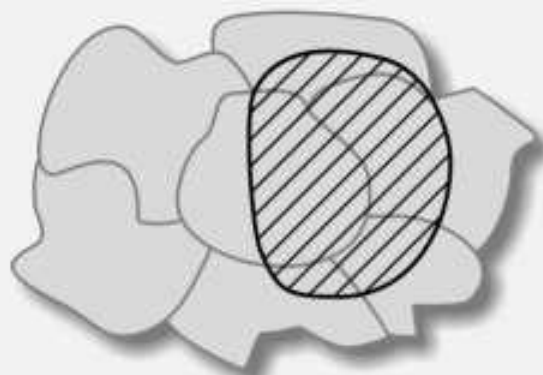
SECESJA



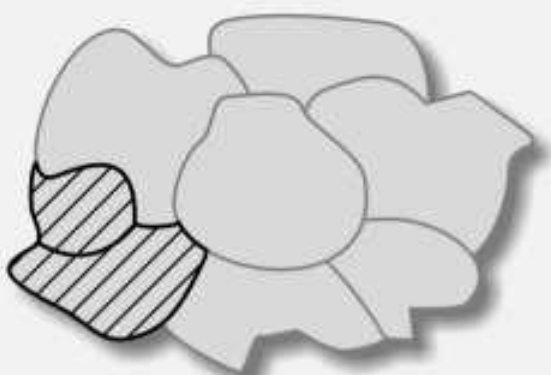
KOMASACJA



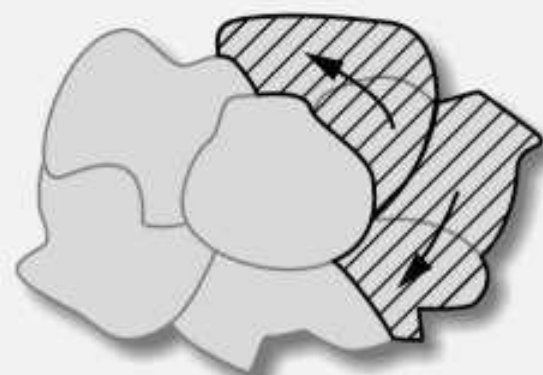
ANEKSJA



KREACJA



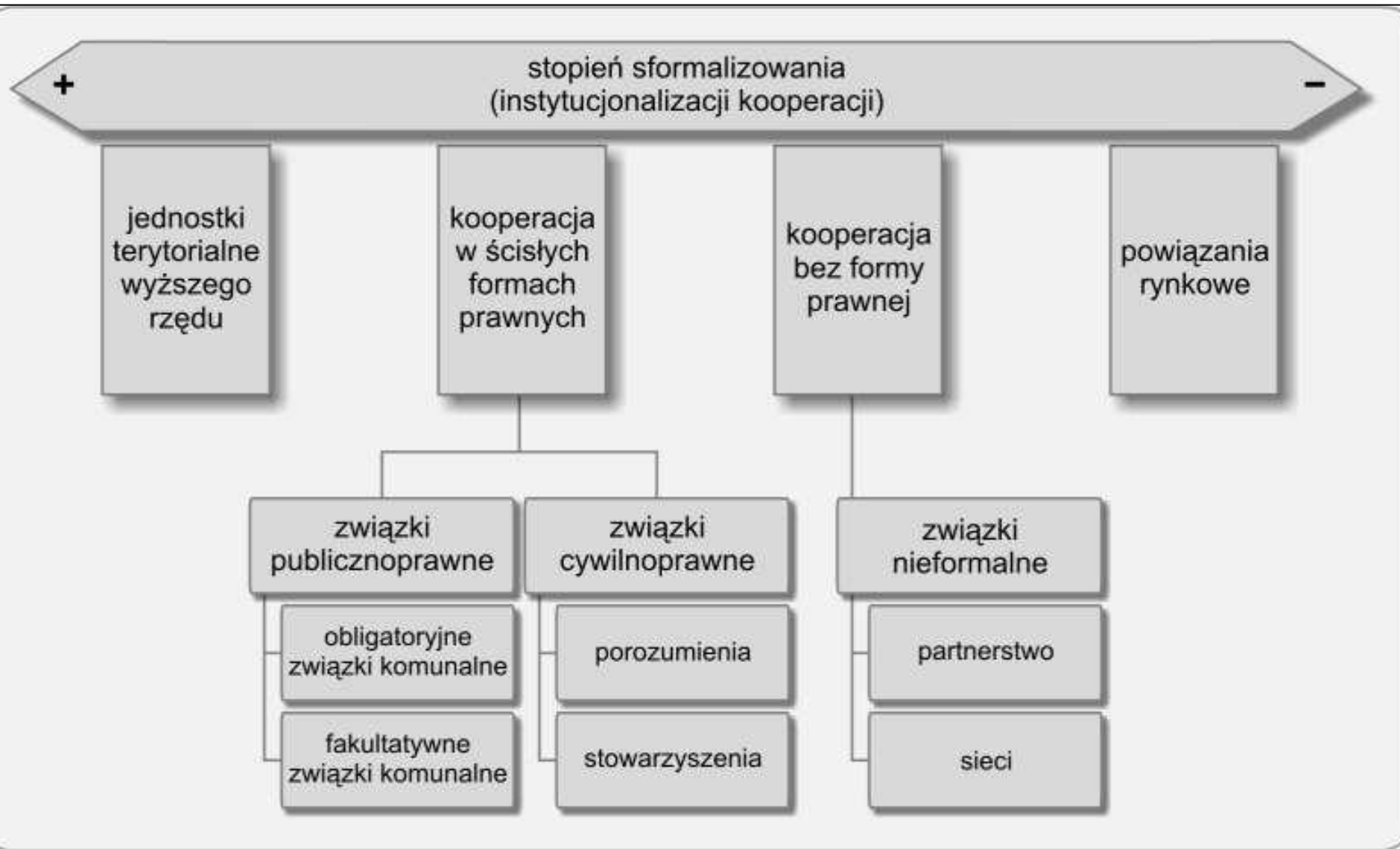
FRAGMENTACJA



PARCELACJA

— stare granice
— nowe granice

□ terytorium przed zmianą
▨ terytorium po zmianie



Formy współpracy międzygminnej.

Źródło: Kaczmarek, 2015

Związki i stowarzyszenia międzygminne

2014 r. 242 związki i stowarzyszenia

(Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2014).

- Gospodarka odpadami 93
- Wodno-ściekowe 91
- Turystyczne 23
- Usługi społeczne 21
- Transport publiczny 13
- Inne
- „Nieaktywne” 89

Wlk. jednostek współpracy

Do 5 gmin	39 %
6-10 gmin	28 %
11-30 gmin	26 %
Pow. 30 gmin	7 %

Barierzy współpracy

- ☐ Ograniczenia ustrojowe,
 - ☐ Różnice potencjałów demograficznych i gospodarczych JST
 - ☐ Wykorzystywanie „*free-riding*”, brak analiz kosztów funkcjonowania miejskich obszarów funkcjonalnych
 - ☐ Lęk małych gmin przed „efektem wymywania” „*backwash effect*”
 - ☐ Obawy miasta przed utratą części kompetencji „*administrative shadow of hierarchy*”
 - ☐ Obrona własnej „autonomii”
 - ☐ Różnice interesów między szczeblami samorządu
 - ☐ Antagonizmy społeczne
-

Ograniczenia związków komunalnych

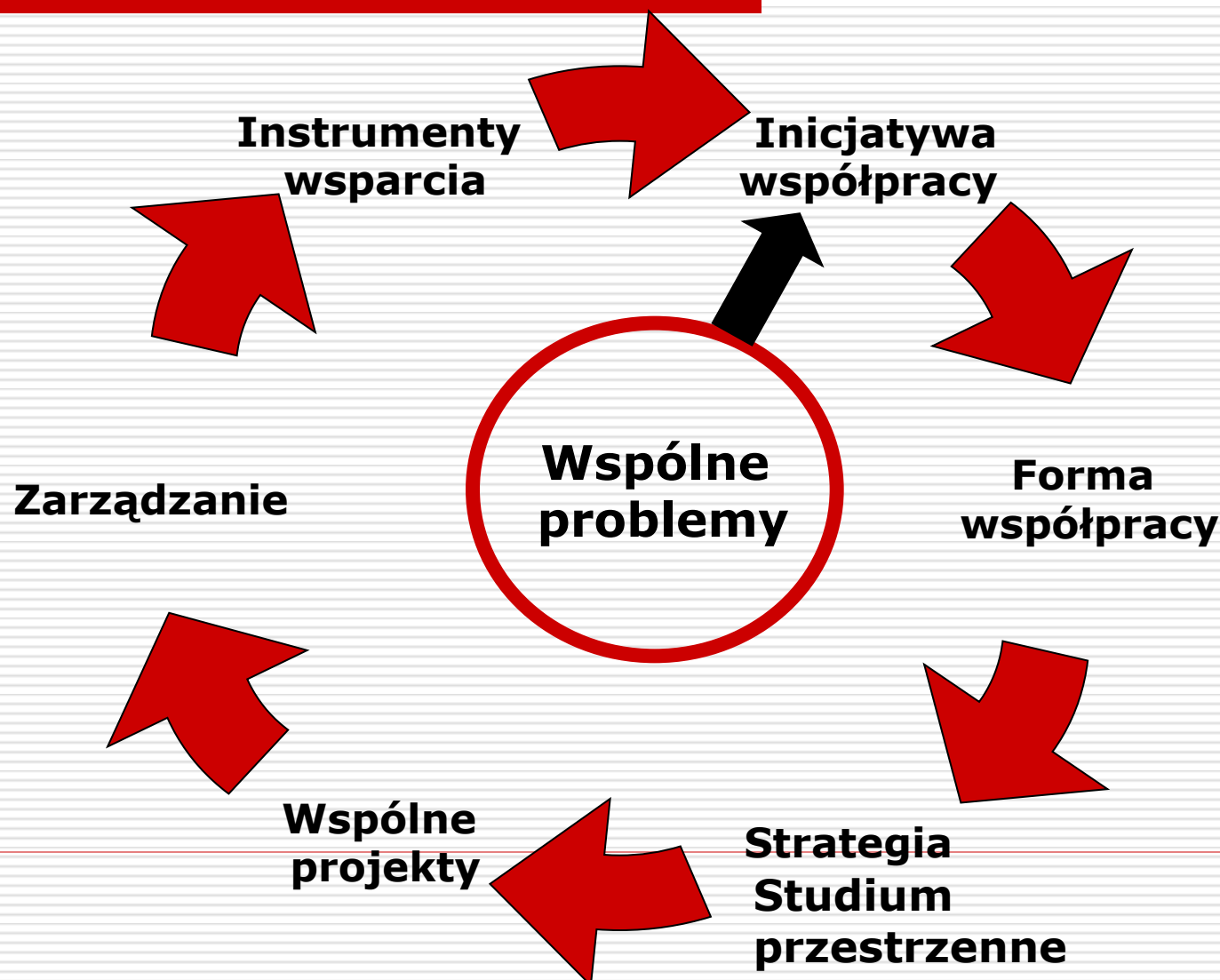
- ❑ Brak możliwości tworzenia związków gminno-powiatowych, szczególnie dotkliwy w przypadku zadań realizowanych przez te dwa szczeble samorządu w ramach tych samych dziedzin,
 - ❑ Mniejszy wpływ (aniżeli w przypadku samodzielnego działania gminy) na sposób realizacji zadań wykonywanych przez związek,
 - ❑ Utrata kompetencji gminy do wykonywania jakiejkolwiek czynności w zakresie przekazanego związkowi zadania (utrata kompetencji rady gminy do podejmowania uchwał służących realizacji zadań związku)
 - ❑ Brak bezpośrednich uprawnień kontrolnych gmin w stosunku do działalności związku,
 - ❑ Sformalizowana i długa droga tworzenia związku komunalnego.
-

Ograniczenia stowarzyszeń

- ☐ Nie są korporacjami prawa publicznego,
 - ☐ Brak możliwości wspólnego wykonywania zadań publicznych, jakie mogą być realizowane przez związki komunalne lub w formule porozumień międzygminnych
-

Miejski obszar funkcjonalny

– Mechanizm bottom up

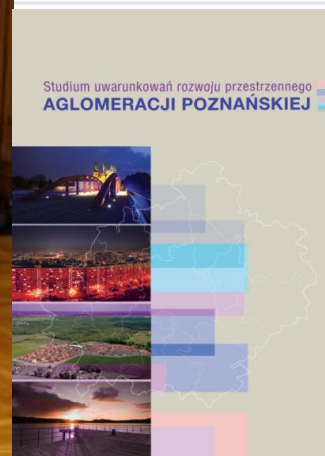


Obszary Metropolitalne.

Wybrane przykłady współpracy.

Forma współpracy	Nazwa	Data Powstania
Związek komunalny	Górnośląski Związek Metropolitalny, Silesia,	2007
	Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej	2007
	Związek Międzygminny „Gospodarka odpadami aglomeracji poznańskiej”	2010
Spółka prawa handlowego	Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej	2005
Stowarzyszenie	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	2007/2011
	Stowarzyszenie Metropolia Bydgoska	2010
	Gdański Obszar Metropolitalny	2011
	Stowarzyszenie Metropolia Warszawa	2000
	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	2005/2009
Porozumienie partnerskie	Porozumienie Partnerskie Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie Partnerskie w sprawie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie Partnerskie Białostockiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie w sprawie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
Rada	Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej	2007
	Rada Aglomeracji Poznańskiej	2007
	Rada Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego	2007
	Stała Rada Współpracy Aglomeracji Kalisko- Ostrowskiej	2008

Stowarzyszenie Metropolia Poznan (2011)



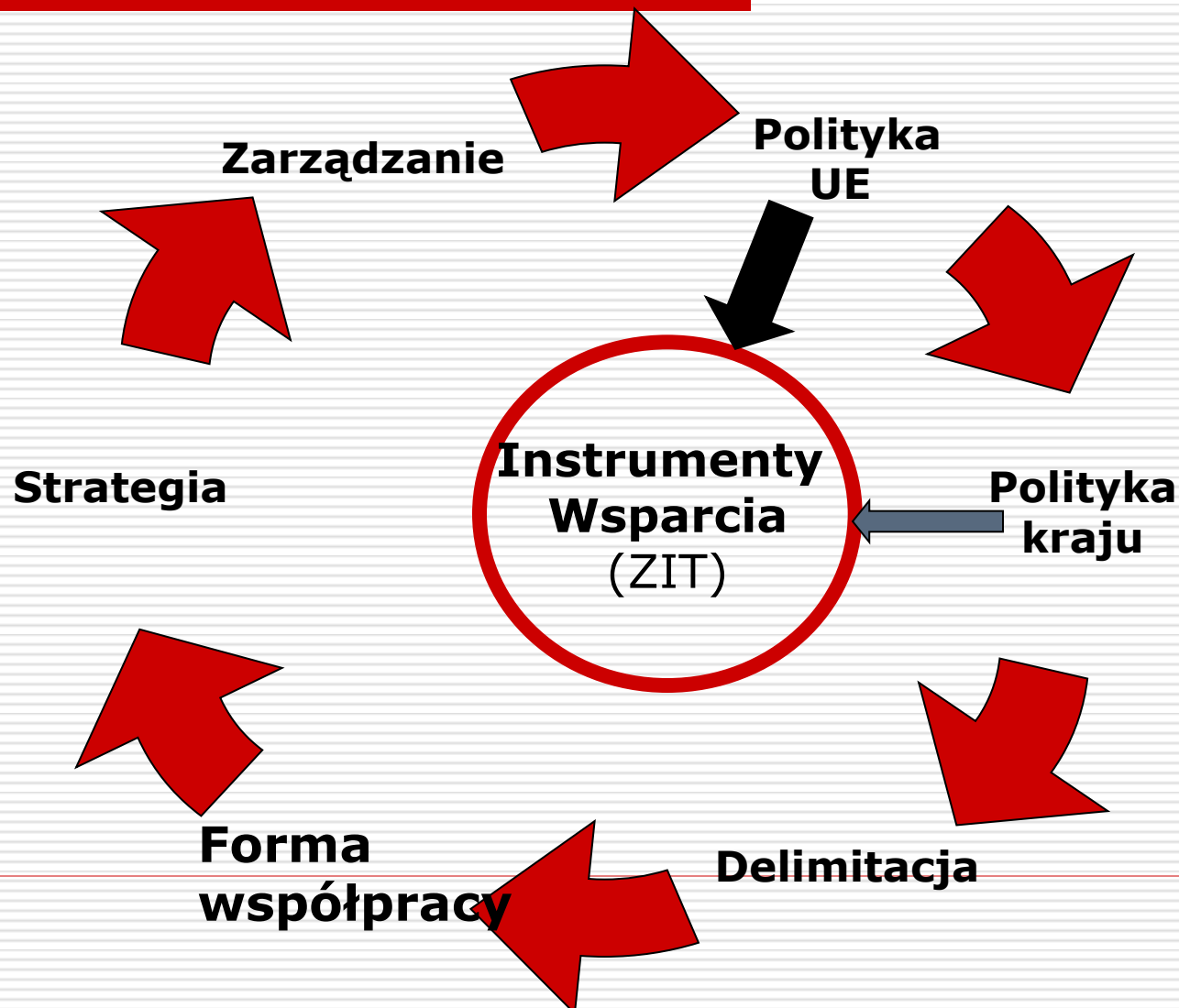
Biała Księga Obszarów Metropolitalnych (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013)

„**Oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi** będzie początkiem wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będzie zależał od władz samorządowych znajdujących się w granicach **obszarów metropolitalnych**.

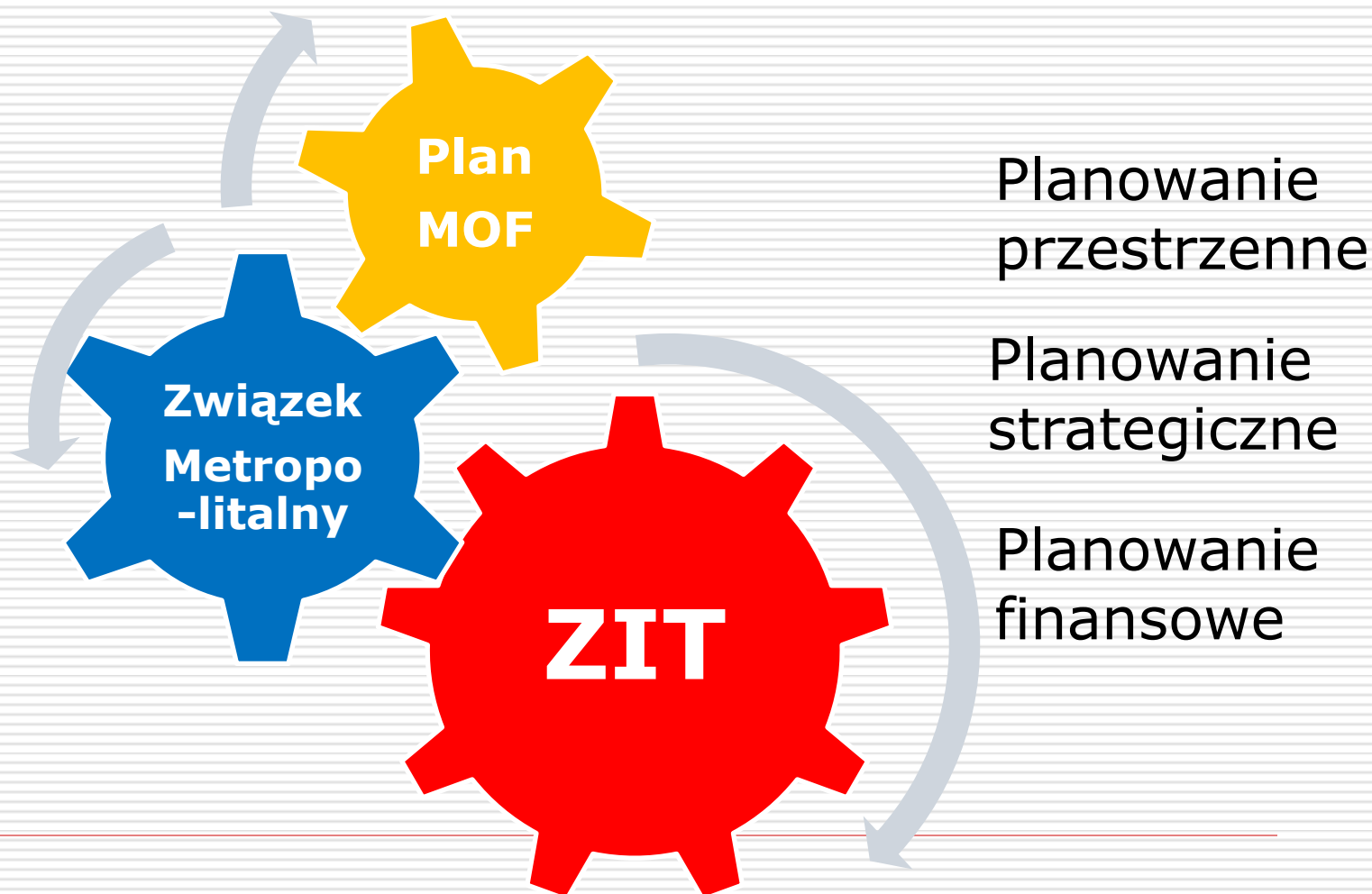
Narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast”.

Miejski obszar funkcjonalny

top down cooperation

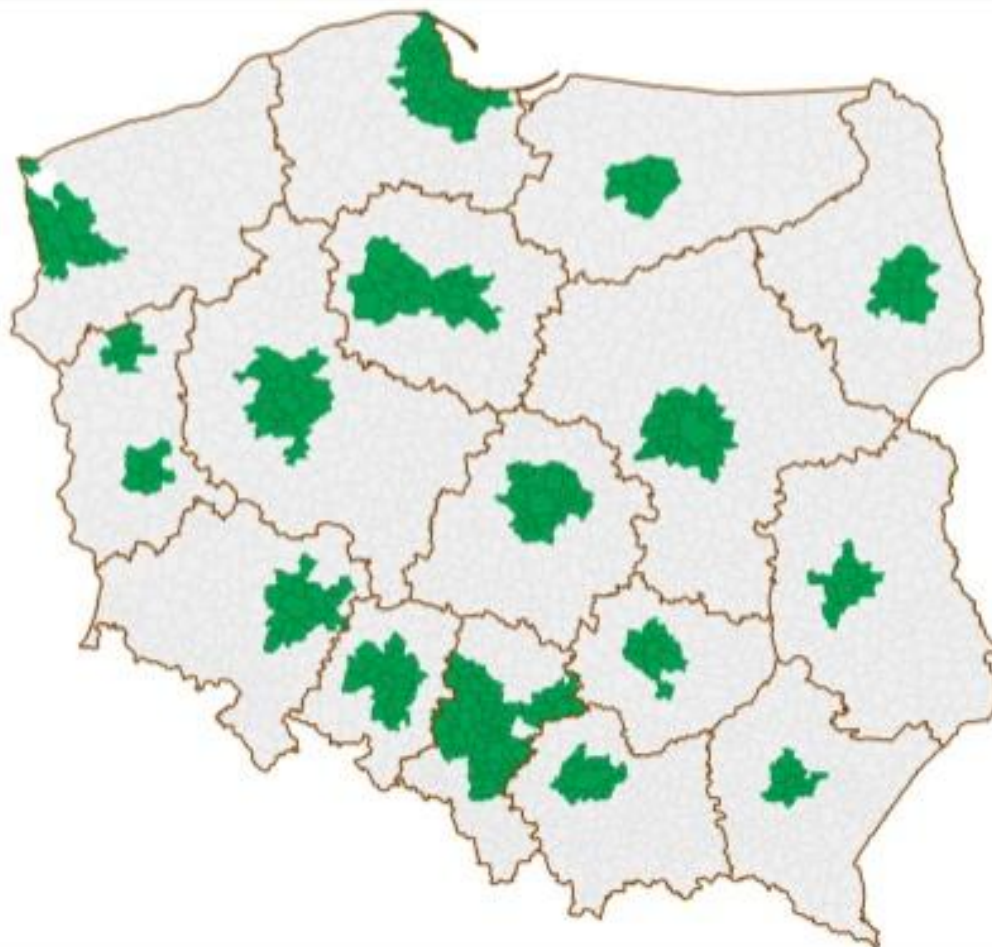


Miejskie obszary funkcjonalne jako podmioty planowania i zarządzania (2015)





Strategie ZIT wojewódzkich Zasięg obszaru realizacji Strategii



Ustawa o związkach metropolitalnych (2015)

Rozdział 2 Tworzenie związków metropolitalnych

Art. 4.

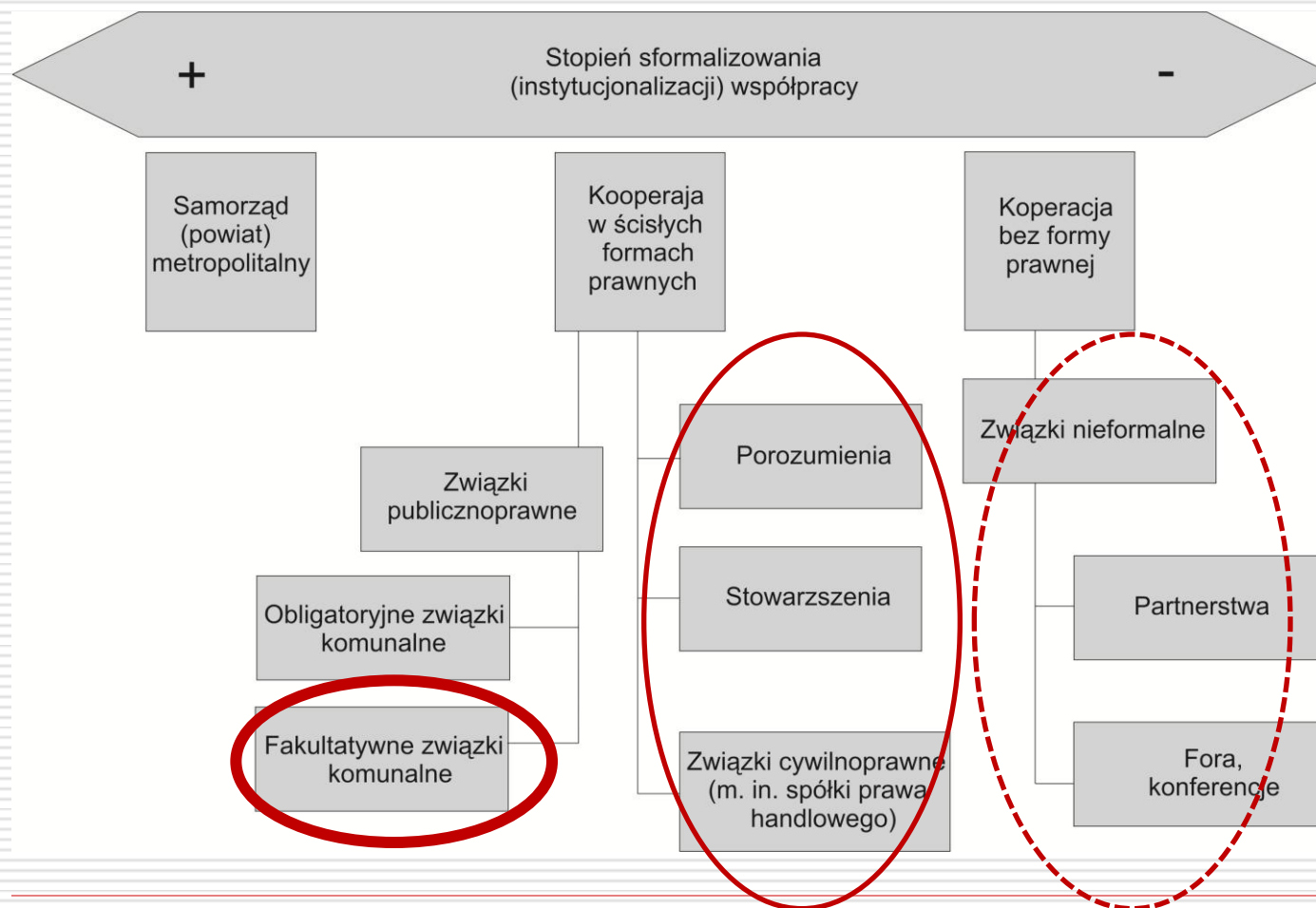
1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

- 1) **ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych** na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych;
- 2) tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.

Art. 5.

Za **obszar metropolitalny** w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców.

Związki metropolitalne



Źródło: Kaczmarek, 2015

Podział terytorialny a model rozwoju kraju

Trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny – taki, jaki istnieje od 1998 r. - nie opiera się na, odpowiadającym rozwiązaniom przyjmowanym w krajach rozwiniętych, polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju, w którym szczególną rolę rozwojową – miejsc koncentracji potencjału rozwojowego - przypisuje się obszarom miejskim, w szczególności obszarom metropolitalnym, które z istoty swojej powinny wykonywać wybrane funkcje o charakterze regionalnym.

H. Izdebski (Konferencja: Polskie Metropolie, dokonania i kierunki rozwoju, Poznań 2012)

Odpowiedzi na pytania seminaryjne – poziom gminny

1) Czy aktualny system terytorialno-administracyjny sprzyja rozwojowi kraju?

- ❑ Na poziomie gminnym nie widać większych barier dla rozwoju kraju, szczególnie w odniesieniu do endogennych czynników rozwoju, które muszą być kształtowane w oparciu o własny kapitał społeczny, własny budżet oraz lokalnych liderów samorządowych i agendy działania.
- ❑ Nie sprzyja słaba współpraca samorządów

2) Jak uzyskiwać wysoką efektywność tych układów?

- ❑ W pierwszej kolejności poprzez tworzenie mechanizmów. narzędzi do dobrego zarządzania, w tym form współpracy międzygminnej do rozwiązywania problemów
-

Odpowiedzi na pytania seminaryjne – poziom gminny

3) Czy konieczne są korekty podziału terytorialnego ?

- Tak, tam gdzie pojawia się możliwość zwiększenia efektywności zarządzania oraz zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych (np. na drodze fuzji miast z otaczającą gminą wiejską – 158 przypadków)
 - Tak, tam gdzie zmiany społeczno-gospodarcze oraz demograficzne uzasadniają taką konieczność. Zawsze za przyzwoleniem społecznym poprzedzonym analizą skutków zmian oraz procesem negocjacji.
-

Odpowiedzi na pytania seminaryjne – poziom gminny

4) Jakie zmiany w podziale terytorialnym mogą skutecznie przeciwdziałać „negatywnym” procesom polaryzacyjnym ?

- ☐ Zmniejszać różnice na poziomie lokalnym mogą tylko mechanizmy zwiększające konkurencyjność i ograniczające „backwash effect”

5) Jak optymalizować granice gmin wobec procesów spodziewanej depopulacji (redystrybucji ludności)

- ☐ Wprowadzić minimalne kryteria wielkości (także demograficzne) gmin, po których przekroczeniu muszą one podjąć działania w celu fuzji z sąsiednią/imi gminami w ramach negocjacji i mechanizmu zachęcającego lub rekompensacyjnego ze strony państwa.
-

Bibliografia autora

- ❑ Kaczmarek T., 2001. Reforma terytorialno-administracyjna Polski – porównanie z krajami Unii Europejskiej. W: Zróźnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie terytorialnym Polski (red. T. Czyż). Biuletyn KPZK PAN, z. 197.
 - ❑ Kaczmarek, T., 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
 - ❑ Kaczmarek T, Mikuła Ł. 2007. Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w krajach europejskich. Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
 - ❑ Tomasz Kaczmarek T., 2012. Podział terytorialny Polski - stan i perspektywy zmian. W: Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej (red. A. Lutrzykowski). Adam Marszałek, Toruń.
 - ❑ Kaczmarek T., Ryder A., 2015. Top-down and bottom-up metropolitan integration in Poland, in: Governance in transition. J. Bucek, A. Ryder (eds). Springer, Dordrecht.
 - ❑ Kaczmarek T., 2015. Functional urban areas as the focus of development policy in Poland. Rozwój regionalny i polityka regionalna, 29/2015, IGSEiGP UAM. Poznań
 - ❑ Kaczmarek T., 2015. Uwarunkowania, stan i perspektywy współpracy samorządowej w obszarach metropolitalnych. W: Współpraca miejsko-wiejska w Polsce. Uwarunkowania i potencjał (red. M. Dej i in.). Instytut Rozwoju Miast. Kraków.
-



Prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek
tomkac@amu.edu.pl

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ !