

Lech Jańczuk*

Współpraca gmin obwarzankowych na płaszczyźnie gospodarczej. Zarys problemu

Cooperation of “municipalities bagel” on the economic level. Outline of the problem

Abstract: There are “urban-rural municipalities” in Polish administration nomenclature. They are territorial units where urban and rural areas have one name and one local government. There are also urban and rural municipalities that have one name but different local governments. That neighborhood of municipalities in Polish may be described as “municipalities bagel”.

The aim of this article was to investigate whether and to what extent the “municipalities bagel” cooperate (coordinate) the exercising public tasks on the economic level. The article attempts to verify the research hypothesis: in “municipalities bagel” there is a lack of coordination of the exercising public tasks”. The research method was a diagnostic survey in which the questionnaire was conducted. In December 2019, questionnaire forms were sent to all “municipalities bagel” in Poland.

The results of the research indicated a lack of coordination in the performance of public tasks between “municipalities bagel”. The result is a reduction of the efficiency of performance of public duties in such municipalities. The “municipalities bagel” are functionally related areas. This link is characterized by the subordination of the interests of the rural municipality (especially economic). The development of bagel rural communes is determined by the development and cooperation with their urban counterparts.

Keywords: municipalities, municipalities bagel, Polish administration, economic activity

Streszczenie: W Polsce, obok gmin miejskich i wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich¹, w których jedna z miejscowości posiada status miasta i wchodzi

* Lech Jańczuk – dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2578-1520>, e-mail: lechjanczuk@kul.pl.

1 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, art. 2 pkt. 6–8 (Dz. U. 1998, nr 157 poz. 1031 z późn. zm.).

w skład jednej jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonują również gminy obwarzankowe², czyli tak samo nazywające się obszary, składające się z miasta i obszaru wiejskiego powiązane funkcjonalnie, które jednak stanowią dwa oddzielnie funkcjonujące samorządy terytorialne.

Celem artykułu było zbadanie, czy (a jeśli tak, to w jakim zakresie) gminy obwarzankowe koordynują wykonywanie zadań publicznych na płaszczyźnie gospodarczej. W artykule została podjęta próba weryfikacji hipotezy badawczej: „w gminach funkcjonujących w układzie obwarzankowym występuje brak koordynacji wykonywania zadań publicznych”.

Metodą badawczą był sondaż diagnostyczny, w ramach którego przeprowadzono badania ankietowe. W grudniu 2019 r. formularze ankiety zostały rozesełane do wszystkich gmin obwarzankowych w Polsce.

Wyniki badań wskazały na brak koordynacji wykonywania zadań publicznych pomiędzy gminami obwarzankowymi. W rezultacie następuje ograniczenie ich efektywności w wykonywaniu zadań publicznych. Gminy obwarzankowe to obszary powiązane funkcjonalnie. Powiązanie to cechuje podporządkowanie gminy wiejskiej interesom (zwłaszcza gospodarczym) gminy miejskiej. Rozwój obwarzankowych gmin wiejskich zdeterminowany jest rozwojem i współpracą z ich miejskimi odpowiednikami.

Słowa kluczowe: gminy, gminy obwarzankowe, administracja, działalność gospodarcza

Wstęp

Przemiany ustrojowe w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. doprowadziły m.in. do reaktywowania samorządu terytorialnego na poziomie gminnym. Powstały wówczas – obok gmin miejsko-wiejskich, w których miasto i obszar wiejski funkcjonują w ramach jednej jednostki samorządu terytorialnego – również gminy funkcjonujące w układzie obwarzankowym, rozumianym jako gmina miejska otoczona przeważnie przez gminę wiejską, której siedzibą jest otaczane miasto i której nazwa nawiązuje do tego miasta. Gminy obwarzankowe, w odróżnieniu od gmin miejsko-wiejskich, stanowią dwa oddzielnie funkcjonujące samorządy terytorialne.

Funkcjonowanie gmin w układzie obwarzankowym może prowadzić do negatywnych skutków natury organizacyjno-strukturalnej w procesie realizacji zadań publicznych. Można wśród nich wyróżnić: 1) brak koordynacji wykonywania zadań publicznych, 2) występowanie dwóch organów stanowiących i wykonawczych w tej samej

- 2) Pojęcie gminy obwarzankowej zostało wprowadzone przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Por. *Polskie obwarzanki*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, <http://www.lzg24.pl/sites/default/files/ministerstwo.pdf> [22.10.2020]; *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, <http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf> [22.10.2020].

miejscowości, 3) zwiększenie kosztów administracyjnych związanych z wykonywaniem zadań publicznych, 4) nasilenie efektu „pasażera na gapę”, czyli korzystania z usług publicznych przez mieszkańców, których podatki odprowadzane są do sąsiedniej gminy.

Celem niniejszego artykułu było zbadanie, czy (a jeśli tak, to w jakim zakresie) gminy obwarzankowe koordynują wykonywanie zadań publicznych na płaszczyźnie gospodarczej. W artykule została podjęta próba weryfikacji hipotezy badawczej: „w gminach funkcjonujących w układzie obwarzankowym występuje brak koordynacji wykonywania zadań publicznych”.

Artykuł został podzielony na dwie części. W części pierwszej przedstawiono możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy. Druga część zawiera analizę wyników badań ankietowych.

1. Działalność gospodarcza gmin – zagadnienia ogólne

1. Działalność gospodarczą jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na odbywającą się w sferze użyteczności publicznej i poza nią. Sferę użyteczności publicznej rozumieć należy jako zadania jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb (zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych) ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z administracją rządową sprawują władzę publiczną. Powinny one również wykonywać istotną część zadań publicznych, określonych odrębnymi ustawami³.

Działalność w sferze użyteczności publicznej jest zróżnicowana ze względu na szczebel jednostki samorządu terytorialnego. Najszerzy zakres działalności mają gminy. Realizują one wszystkie zadania dotyczące spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów⁴. W przypadku powiatów i województw samorządowych zadania przez nie realizowane mają charakter ponadgminny, a ich katalog jest określony odpowiednio w ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 16 ust. 2 (Dz. U. 1997, nr 78 poz. 483).

4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 6 (Dz. U. 1990, nr 16 poz. 95, tj. 2020 poz. 713).

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej dzielą się na zadania własne, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane w wyniku porozumień z organami administracji rządowej lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego⁵.

Konstytucja RP (art. 166 ust. 1) doprecyzowuje, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast zadania zlecone są zadaniami administracji rządowej – jedynie wykonywanymi przez sektor samorządowy. Oznacza to, że w ramach wykonywania zadań zleconych sektor samorządowy ma zakres samodzielności ograniczony przez o wiele szersze uprawnienia administracji rządowej dotyczące kontroli wykonania tych zadań, a w szczególności sposobu ich finansowania. Wykonywanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego nie podlega więc konstytucyjnej (art. 165 ust. 2) ochronie samodzielności tego sektora, a nadzór nad wykonywaniem tych zadań nie ogranicza się do kryterium legalności. Nie bez znaczenia jest fakt, że jedynie ustawa o samorządzie gminnym nakazuje (art. 7 ust. 3) zapewnienie koniecznych środków finansowych do zadań zleconych, natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim takiego zapisu nie ma.

Działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej mogą prowadzić gmina oraz województwo samorządowe, ale nie powiat⁶. Obawy związane ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego bazują na założeniu, że sektor samorządowy, wykorzystując swoje uprawnienia, mógłby zakłócić mechanizm wolnorynkowy. Chodzi tu o efekt wyparcia z rynku sektora prywatnego przez sektor publiczny. Jak pokazuje doświadczenie, obawa ta jest w dużej mierze bezpodstawna. Działalność gospodarcza sektora samorządowego poza sferą użyteczności publicznej przyczynia się do wypełniania

5 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz. U. 1998, nr 106 poz. 668) oraz ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. 1999, nr 162 poz. 126).

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 2. (Dz. U. 1998, nr 91 poz. 578, tj. 2020 poz. 920).

luki podażowej w zakresie świadczonych usług pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym⁷.

Pojęcie działalności gospodarczej zostało zdefiniowane w art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.: „Działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. Ustawa ta poprzez zapis zawarty w art. 5 o brzmieniu „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” ustanawia zasadę wolności gospodarczej. Zasada ta nie daje jednak samorządom ani występującym w nich komunalnym osobom prawnym wystarczającej podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawę taką stanowią jednak te przepisy prawa komunalnego, które określają zadania gminy oraz decydują o formach ich realizacji. Do przepisów tych należą: ustawa o samorządzie gminnym⁸ oraz ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹.

Z omawianych przepisów wynikają możliwości prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej, która w określonych przypadkach może wykraczać także poza sferę zadań o charakterze użyteczności publicznej, czyli zadań własnych gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych¹⁰.

2. Metody badawcze

Metodą badawczą był sondaż diagnostyczny, w ramach którego zostały przeprowadzone badania ankietowe. Ankieta składała się

7 L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 89.

8 W art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym... zawarto zapis: „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie” (dotyczy to ustawy o gospodarce komunalnej przywołanej w następnym przypisie).

9 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, nr 9 poz. 43, tj. Dz. U. 2019 poz. 712).

10 Art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym...

z 25 pytań podzielonych na cztery części: polityczną, organizacyjną, gospodarczą i finansową. W 2019 r. opracowano: 1) narzędzie badawcze w postaci kwestionariusza ankiety, 2) bazę danych podmiotów objętych badaniem. Obecnie w Polsce funkcjonuje 158 par gmin obwarzankowych, wśród których występuje 14 par z miastami na prawach powiatu¹¹. Oznacza to, że zwykle w jednej miejscowości znajdują się władze dwóch różnych gmin lub (w 9 przypadkach) – znajdują się w różnych gminach, ale nazwa otaczającej gminy wiejskiej nawiązuje do nazwy otaczanego miasta.

Na przygotowanie ankiety składały się następujące etapy: określenie problemu badawczego, sformułowanie pytań, ułożenie instrukcji do ankiety. Przed przygotowaniem ostatecznej wersji ankiety przeprowadzono badania pilotażowe. Przygotowana baza danych podmiotów objętych badaniem zawierała łącznie 316 gmin w Polsce, funkcjonujących w układzie obwarzankowym. Gminy te zostały poddane badaniom na podstawie przygotowanej ankiety i bazy danych. Formularze ankiety wraz z pismem przewodnim zostały rozesłane w grudniu 2019 r. drogą pocztową do wszystkich gmin obwarzankowych. Do końca lutego 2020 r. odpowiedzi zwrotne spłynęły ze 147 badanych gmin, w tym 81 gmin wiejskich i 66 gmin miejskich.

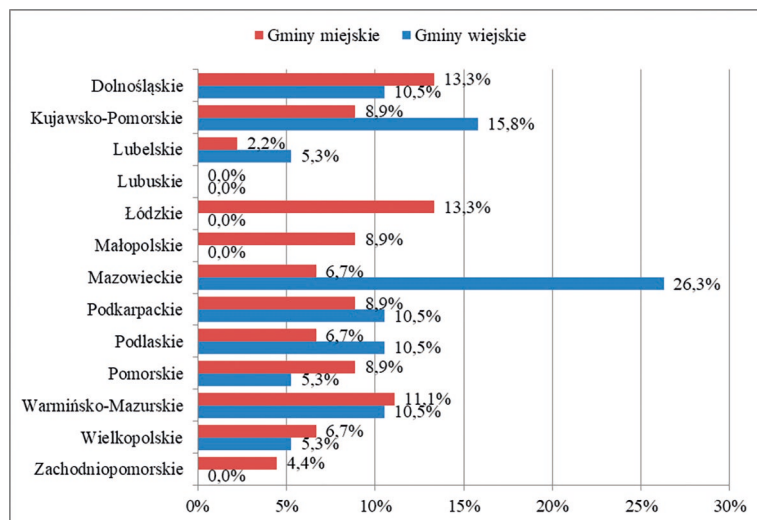
3. Wyniki badań ankietowych

3. Pierwsze pytanie w części gospodarczej badań ankietowych zostało sformułowane w następujący sposób: „Czy gmina wykonuje zadania publiczne na rzecz sąsiedniej gminy?”. W przypadku zakreślenia odpowiedzi „nie” respondenci nie odpowiadali na kolejne pytania w tej części ankiety. Na tak postawione pytanie 43,8% badanych gmin odpowiedziało twierdząco, a 56,2% przecząco. Oznacza to, że mniej niż połowa badanych gmin dzieli się między sobą zadaniami publicznymi, tak aby ich nie dublować, a tym samym zwiększyć efektywność ich wykonywania. Na wykresie 1 przedstawiono gminy, które wykonują zadania publiczne na rzecz sąsiedniej gminy w podziale na

¹¹ Opracowanie własne na podstawie: Baza teled adresowa Jednostek Samorządu Terytorialnego, <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html> [23.03.2019].

rodzaj gminy w układzie województw. Wyróżniono 13 województw, poza opolskim, śląskim i świętokrzyskim, w których nie występują gminy obwarzankowe.

Wykres 1. Gminy obwarzankowe wykonujące zadania publiczne na rzecz sąsiedniej gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

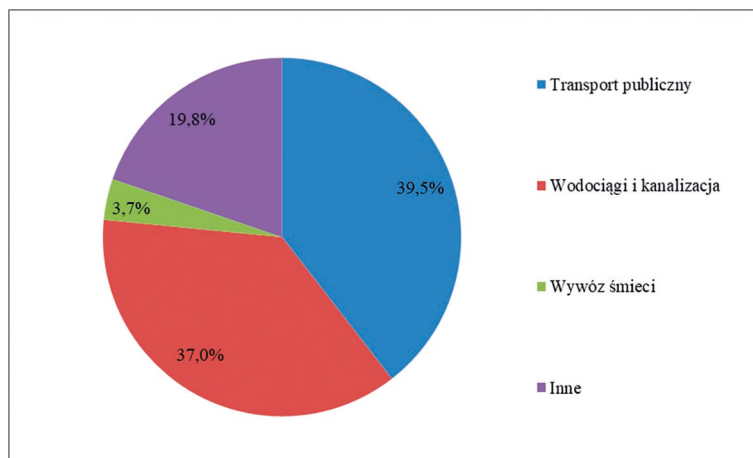
Przedstawione na wykresie 1 „gminy miejskie” („obwarzane”) wykonują zadania publiczne na rzecz gminy wiejskiej („obwarzającej”). Analogicznie wskazane „gminy wiejskie” wykonują zadania publiczne na rzecz gminy miejskiej.

Największy odsetek gmin miejskich, które wykonywały zadania publiczne na rzecz gmin wiejskich, wystąpił w badanym okresie w województwach: dolnośląskim (13,3%), łódzkim (13,3%) i warmińsko-mazurskim (11,1%). Największy odsetek gmin wiejskich, które wykonywały zadania publiczne na rzecz gmin miejskich, wystąpił w województwach: mazowieckim (26,3%), kujawsko-pomorskim (15,8%) oraz dolnośląskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim – odpowiednio po 10,5%. W województwie lubuskim gminy obwarzankowe nie wykonywały zadań publicznych na rzecz sąsiedniej gminy.

Kolejne pytanie ankietowe w tej części badań brzmiało: „Jakie zadania wykonuje gmina na rzecz sąsiedniej gminy?”. Warianty odpowiedzi na to pytanie były następujące: a) w obszarze transportu publicznego, b) w obszarze wodociągów i kanalizacji, c) w obszarze wywozu śmieci,

d) inne (jakie)? Na wykresie 2 przedstawiono strukturę odpowiedzi na to pytanie ankietowe.

Wykres 2. Zadania, które wykonuje gmina na rzecz sąsiedniej gminy

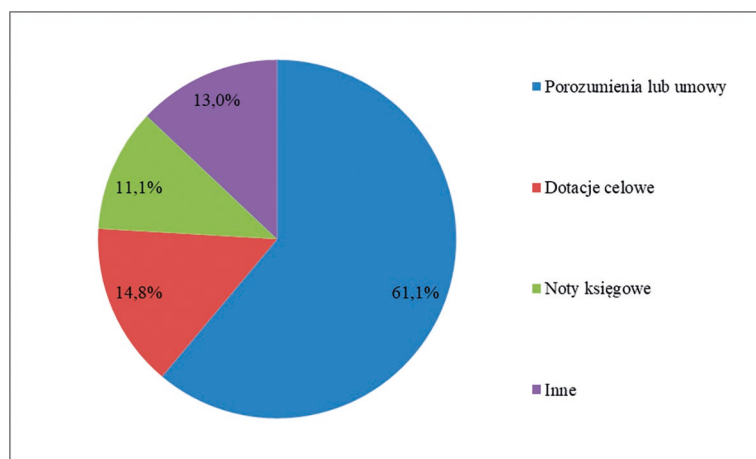


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wśród zadań publicznych, które wykonywała badana gmina na rzecz sąsiedniej gminy, były zadania z zakresu transportu publicznego (39,5%) oraz dostarczania wody i odprowadzania ścieków (37,0%). Te dwie grupy zadań stanowiły ponad trzy czwarte zadań, jakie gminy obwarzankowe wykonywały na rzecz sąsiedniej gminy. Wśród odpowiedzi z grupy „inne” (19,8%) przeważały zadania z zakresu oświaty i kultury. Na rzecz sąsiedniej gminy w ramach „inne” wykonywane były również takie zadania jak: „dowóz dzieci do szkoły na zasadach zawartego porozumienia” (Urząd Miasta Lipno), „pomoc społeczna” (Urząd Miasta Grudziądz, Urząd Miasta Pruszcza Gdańskiego, Urząd Miasta Oleśnica), „remonty dróg” (Urząd Gminy Ryńsk), „prowadzenie cmentarzy komunalnych” (Urząd Miasta Giżycko, Urząd Miasta Pruszcza Gdańskiego), „profilaktyka uzależnień” (Urząd Miasta Czarnków), „opieka zdrowotna”, (Urząd Gminy Lidzbark Warmiński), „zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Garwolin. Włączenie obszaru gminy do obwodu szkolnego na terenie miasta” (Urząd Gminy Garwolin), „dowóz dzieci niepełnosprawnych” (Urząd Gminy Ostróda), „program odnawialnych źródeł energii” (Urząd Gminy Sochaczew), „Powiatowy Urząd Pracy” (Urząd Miasta Tarnów).

Kolejne pytanie ankietowe było pytaniem otwartym: „W jaki sposób są rozliczane koszty wykonywanych zadań na rzecz sąsiedniej gminy?”

Wykres 3. Sposób rozliczania kosztów zadań publicznych wykonywanych na rzecz sąsiedniej gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Większość (61,1%) badanych gmin wskazała, że koszty wykonywanych zadań na rzecz sąsiedniej gminy są rozliczane „na podstawie zawartych porozumień i umów”. Można stąd wnioskować, że koszty te są wyliczane i opłacane gminie realizującej zadania publiczne na rzecz sąsiedniej gminy.

Część gmin (14,8%) wskazywała w badaniu, że na realizację zadań publicznych przez sąsiednią gminę przekazuje tej gminie dotację celową. Należy założyć, że skoro są przekazywane dotacje celowe, to powinny być zawarte też porozumienia lub umowy. Warto jednak podkreślić, że z definicji dotacji celowej wynika, iż nie musi ona w całości pokrywać kosztów świadczonych usług.

Kolejna grupa badanych gmin (11,1%) wskazywała, że koszty zadań publicznych na rzecz sąsiedniej gminy rozliczane są „na podstawie not księgowych”, co również wskazuje na konieczność zawierania porozumień lub umów. Jednak porozumienia i umowy w tej grupie nie muszą być zawierane na poziomie „władze gminy wiejskiej – władze gminy miejskiej”, ale mogą być zawierane na poziomie „władze gminy – jednostka organizacyjna gminy sąsiedniej”. Na tak postawione pytanie ankietowe Urząd Miasta Skórcz odpowiedział: „Na podstawie faktur wystawianych przez zakład budżetowy gminy”. Oznacza to, że Urząd

Gminy (wiejskiej) Skórcz podpisał umowę z samorządowym zakładem budżetowym, utworzonym przez Miasto Skórcz, do realizacji określonego zadania publicznego, będącego w gestii Gminy Skórcz.

W grupie „inne” (13,0%) pojawiały się odpowiedzi, których nie można przyporządkować do wyżej wymienionych. Dla przykładu: Urząd Miasta Inowrocław odpowiedział: „Koszty wliczone są w rekompensatę przekazywaną do Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. przez Miasto Inowrocław. Nie ma porozumienia finansowego między Gminą a Miastem Inowrocław”. Z tej odpowiedzi można wnioskować, że samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji sp. z o.o. (MPK) powołane przez Miasto Inowrocław do realizacji zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego na terenie miasta, realizuje to zadanie również na terenie gminy (wiejskiej) Inowrocław, ale to miasto Inowrocław (w formie rekompensaty dla MPK) płaci za to zadanie. Podobnej odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Oława: „Stanowi koszt naszej gminy (linia komunikacji miejskiej nr 5)”. Wniosek podobny – gmina miejska Oława realizuje na własny koszt zadanie gminy wiejskiej Oława w zakresie transportu zbiorowego. Podobnej odpowiedzi udzielił również Urząd Miasta Biłgoraj: „Na mocy podpisanych porozumień, po udzieleniu przez Radę Miasta pomocy finansowej, Gmina Miasto Biłgoraj realizuje na rzecz sąsiedniej gminy inwestycje drogowe”. Z odpowiedzi tej można wnioskować, że przynajmniej w jakiejś części miasto Biłgoraj finansuje zadania (w zakresie inwestycji drogowych) leżące w gestii gminy (wiejskiej) Biłgoraj.

Ostatnie dwa pytania w tej części badań ankietowych dotyczyły partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwsze z nich brzmiało: „Czy Państwa gmina wykonuje zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne?”. Ostatnie pytanie brzmiało: „Jak rozliczane są koszty partnerstwa publiczno-prywatnego?”. Możliwe odpowiedzi: a) gmina płaci partnerowi prywatnemu, b) partner prywatny pobiera opłaty od użytkowników za korzystanie z efektów inwestycji, c) sposób mieszany (odp. a i b), d) inne (jakie?). W przypadku pytania pierwszego twierdząco odpowiedziało 8 gmin (na 147 odpowiedzi), w tym 3 gminy wiejskie i 5 gmin miejskich. Natomiast w przypadku kosztów rozliczania partnerstwa publiczno-prywatnego 7 gmin (3 wiejskie i 4 miejskie) płaci partnerowi prywatnemu i 1 gmina wiejska rozlicza te koszty w sposób mieszany.

Podsumowanie

W strukturze przestrzennej Polski można wyróżnić kilka obszarów, w których koncentracja czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływa na ich dynamikę rozwoju, w związku z czym nie w pełni wykorzystują one tkwiące w tych obszarach możliwości rozwojowe. Zalicza się do nich m.in. gminy funkcjonujące w układzie obwarzankowym. Gminy obwarzankowe to obszary powiązane funkcjonalnie. Zakres wielu zadań publicznych, za których realizację odpowiadają gminy obwarzankowe, nierzadko obejmuje obszar obu tych gmin, które są od siebie niezależne administracyjnie i politycznie. Takie rozwiązanie jest dysfunkcyjne, ponieważ utrudnia zarządzanie wykonywaniem zadań publicznych, które w sposób efektywny uwzględniłyby potrzeby mieszkańców obu gmin. Pojawia się również problem legitymizacji politycznej organów stanowiących i wykonawczych w gminach obwarzankowych. Z jednej strony, mieszkańcy gminy płacą podatki ze względu na miejsce zamieszkania, a korzystają z części usług publicznych gminy sąsiedniej. Z drugiej zaś, korzystając z usług publicznych gminy sąsiedniej, nie mają wpływu na wybór władz tej gminy.

Inicjatywy mające na celu konsolidację terytorialną napotykały opór zwłaszcza ze strony obwarzających gmin wiejskich. Pierwsze próby w tym zakresie podejmowało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w 2013 r. Proponowano wówczas m.in. tworzenie Centrów Usług Wspólnych, zachęty finansowe do łączenia się gmin oraz większą swobodę organizacyjną.

Zaprezentowane w niniejszym artykule wyniki badań wskazują, że działania te nie przyniosły spodziewanych skutków. Pomimo upływu ponad trzydziestu lat od reaktywowania samorządu gminnego w Polsce większość (56,2%) gmin obwarzankowych nie wypracowała mechanizmów koordynacji wykonywania zadań publicznych na płaszczyźnie gospodarczej. Pozostała część gmin obwarzankowych współpracowała głównie w realizacji zadań z zakresu transportu publicznego oraz wodociągów i kanalizacji. Współpraca ta odbywała się w większości przypadków (61,1%) na podstawie porozumienia lub umowy. Wyraźny był brak rozwiązań systemowych w tym zakresie, a także w zakresie współpracy z podmiotami niepublicznymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jedynie 5% badanych gmin wykorzystywało ten sposób współpracy.

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań ankietowych należy potwierdzić hipotezę badawczą postawioną we wstępie, że „w gminach funkcjonujących w układzie obwarzkowym występuje brak koordynacji wykonywania zadań publicznych”. Niewątpliwie jest to argument za reformą polegającą na konsolidacji terytorialnej gmin obwarzkowych.

Szans na przeciwdziałanie dysfunkcyjności gmin obwarzkowych na płaszczyźnie gospodarczej należałoby poszukiwać w procesach suburbanizacyjnych i budowaniu partnerstwa miejsko-wiejskiego. Wymagałoby to jednak precyzyjnie określonych form zarządzania powiązanych funkcjonalnie samorządów terytorialnych (obecnie w Polsce brakuje tego typu regulacji) oraz zdefiniowania wspólnych celów i wspólnych strategii. Warunkiem powodzenia takich rozwiązań musiałby być aktywny udział wóldarzy gmin obwarzkowych w budowaniu partnerstwa miejsko-wiejskiego.

Bibliografia

- Baza teleadresowa Jednostek Samorządu Terytorialnego, <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html>.
- Jańczyk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 16 ust. 2 (Dz. U. 1997, nr 78 poz. 483).
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, <http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf>.
- Polskie obwarzanki*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, <http://www.lzg24.pl/sites/default/files/ministerstwo.pdf>.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 1998, nr 157 poz. 1031).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, nr 9 poz. 43, tj. Dz. U. 2019 poz. 712).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz. U. 1998, nr 106 poz. 668) oraz ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych

ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. 1999, nr 162 poz. 126).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 2. (Dz. U. 1998, nr 91 poz. 578, tj. 2020 poz. 920).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym art. 6 (Dz. U. 1990, nr 16 poz. 95, tj. 2020 poz. 713).