



**CENTRUM  
POLITYK  
PUBLICZNYCH**

# **Kategoryzacja gmin - z perspektywy świadczenia usług publicznych**

**3/2021**

Igor Zachariasz

Kraków, marzec 2021



**UNIwersYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE**



Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta:  
Anna Chrabąszcz

Wydawca:



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ul. Rakowicka 16  
31-510 Kraków  
T: 12 293 75 60  
E: [msap@uek.krakow.pl](mailto:msap@uek.krakow.pl)  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons  
CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.  
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

**[politykipubliczne.pl](http://politykipubliczne.pl)**

## 1. O ustrojowej i finansowej kategoryzacji gmin

---

Problem kategoryzacji gmin jest dyskutowany publicznie od 1990 r. – od czasu wprowadzenia samorządu terytorialnego. Odnosi się go przede wszystkim do kwestii ustrojowej i finansowej gmin.

1.1. W perspektywie ustrojowej zgłasza się postulat „kategoryzowania” gmin ze względu na katalog zadań publicznych. Podkreśla się, że w praktyce katalog zadań wykonywanych przez różnej wielkości gminy jest zróżnicowany i proponuje się ten fakt usankcjonować ustawowo (zob. szerzej np. P. Tusiński, *Powiat i gmina jako współgospodarze miejsca publicznego. Konstrukcja prawnoustrojowa, formy prawne współdziałania i kierunki reformowania układu jednostek samorządu lokalnego w Polsce*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica XV* (2015), s. 15-52). Odnosząc się do tego postulatu, należy wskazać, że w obowiązującym stanie prawnym mamy już do czynienia z ustrojową (zadaniowo-kompetencyjną) kategoryzacją gmin, zgodnie z:

- ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920) prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty; miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu;
- ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1817) gmina m.st. Warszawy wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta (w szczególności wskazane w art. 3 ust. 1 pkt 1-3);
- ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1662, ze zm.) wprowadzono szereg obowiązków związanych z polityką zagospodarowania przestrzennego gmin środowiskowych, w związku z realizowaną na ich obszarze działalnością uzdrowiskową (np. obowiązek sporządzania planów miejscowych dla strefy „A”, ograniczenia w realizacji zadań własnych ze względu na prowadzoną działalność uzdrowiskową itd.).

1.2. Postulat kategoryzacji gmin dotyczy także regulacji w zakresie dochodów i wydatków gmin, które dzisiaj są regulowane ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 38). W 1997 r. podczas prac nad reformą powiatowo-wojewódzką również starano się zrealizować ten postulat i doprowadzić do zróżnicowania dochodowego gmin w związku z realnymi dochodami, jakie są uzyskiwane z terenów gmin – zarówno tych, które stanowią źródło dochodu budżetu państwa i podlegają redystrybucji (zwłaszcza z CIT i PIT), jak i dochodów własnych (zwłaszcza z podatku rolnego, podatku od nieruchomości, czy też z opłaty za użytkowanie wieczyste, zob. w tej sprawie: interpelacja 3105 do ministra spraw wewnętrznych w III kadencji Sejmu). Problem ten powraca obecnie w związku ze zmienionymi w 2014 r. zasadami zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzeniem w tym zakresie wskaźników indywidualnych (m.in. pojawia się postulat, aby dla gmin wiejskich i miast do 20 tys. mieszkańców wprowadzić specjalnie dedykowane środki finansowe, ponieważ ogromna większość tych jednostek ma niewielką nadwyżkę operacyjną; Wspólnota, 28.07.2020, wywiad z burmistrzem Rejowca Fabrycznego). Odnosząc się do problematyki finansowej kategoryzacji gmin, warto także zwrócić uwagę, że występuje pewne zróżnicowanie w tym zakresie i ma ono charakter ustawowy. Przejawia się to w innym zakresie obciążeń dotyczących wpłat poszczególnych gmin w związku z redystrybucją środków w ramach mechanizmu wyrównywania finansowego (tzw. janosikowego), a w praktyce mamy też zróżnicowanie będące pochodną kategoryzacji gmin na gminy stanowiące miasta na prawach powiatu i gminy niebędące miastami na prawach powiatu.

## **2. O funkcjonalnej kategoryzacji gmin**

---

Wydaje się, że kategoryzacja zadaniowo-kompetencyjna (ustrojowa) i finansowa gmin w najlepszym razie może być efektem postrzegania ich roli w systemie szeroko rozumianej polityki rozwoju, a nie wynikiem dokonanej w latach 1990 i 1998 reformy samorządowej, czy przede wszystkim wadliwie skonstruowanych instrumentów w zakresie ich dochodów i wydatków.

W takiej perspektywie chodzi raczej o rozpoznanie faktycznej roli, jaką pełnią dziś gminy – wsie, miasteczka oraz miasta średnie i duże – w systemie osiedleńczym Polski, przede wszystkim w świadczeniu usług publicznych i obsłudze administracyjnej

mieszkańców, a także, jaką rolę pełnią w związku z powstałymi na ich obszarze miejscami centrotwórczymi, które są źródłem i celem ruchu w skali co najmniej ponadlokalnej (np. centrami logistycznymi, sklepami wielkopowierzchniowymi, parkami technologicznymi czy rozrywkowymi itd.). Jednocześnie ważna jest w tym zakresie polityka państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a więc zamierzenia odnoszące się nie tyle do stanu obecnego, ile przyszłego. Chodzi o założenia, jaką rolę w systemie osiedleńczym powinny pełnić gminy – nie ze względu na to, że mają one określone zadania i dochody, ale dlatego, że na ich obszarze lokują się usługi publiczne i prywatne, których realizacja ma wymiar co najmniej ponadlokalny. Co istotne, rozumiemy lokalność nie jako obszar gminy, ale jako miejsce do życia wspólnoty mniejszej, funkcjonalnie związanej więzią terytorialną wytworzoną na części obszaru gminy. Trzeba wziąć pod uwagę, że prawie wszystkie polskie gminy, z racji swej wielkości, są terytorialnie i społecznie zróżnicowane (heterogeniczne), co przejawia się także w zróżnicowaniu ich interesów politycznych.

Tak rozumiana kategoryzacja gmin musi zatem opierać się na badaniach w zakresie rozwoju (barier w rozwoju) powodowanego lokalizacją instytucji publicznych i prywatnych, świadczących usługi co najmniej ponadlokalne, ich położenia w stosunku do infrastruktury publicznej i zabudowy prywatnej oraz oddziaływania w zakresie generowanego ruchu – stanowiąc źródła tego ruchu lub jego cele w związku z przemieszczeniem się osób i towarów.

### **3. Zakres badań nad centralnością gmin**

---

Badania nad rolą gmin i występujących na ich terenach miejsc generujących ruch w skali co najmniej ponadlokalnej powinny obejmować istotne dla świadczenia usług publicznych i administracyjnych obiekty publiczne oraz obiekty prywatne, w podziale ze względu na skalę świadczonych usług rynkowych.

W przypadku obiektów publicznych będą to:

- obiekty infrastruktury społecznej, w szczególności szkoły (w podziale na podstawowe i ponadpodstawowe), szkoły wyższe, szpitale, stacje pogotowia ratunkowego, obiekty kultury, obiekty sportu i rekreacji;

- obiekty infrastruktury bezpieczeństwa i porządku publicznego, w szczególności budynki policji i straży pożarnych, administracji celnej, straży granicznej, elektrownie, stacje wodociągowe, terminale gazowe;
- obiekty infrastruktury technicznej, w szczególności porty (morskie, śródlądowe, lotnicze, samochodowe), stacje kolejowe naziemne i kolei podziemnej, parkingi;
- budynki administracyjne, w szczególności urzędów ponadlokalnych, regionalnych i centralnych, sądy.

Jeśli chodzi natomiast o obiekty prywatne, to będą to zwłaszcza obiekty i przestrzenie produkcji (przemysłowej, rolnej, spożywczej itd.), centra handlowe, centra logistyczne, większe obiekty usługowe, gastronomiczne itp.

W odniesieniu do w/w budynków (publicznych i prywatnych) oraz przestrzeni powinny być badane: liczba użytkowników, ich rozkład geograficzny i – o ile to możliwe – potoki ruchu, które wskazywałyby na korzystanie ze świadczonych w tych obiektach usług, także pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa ich funkcjonowania.

Odrębne badania powinny objąć wykorzystanie transportu publicznego i prywatnego w związku z generowanymi celami i źródłami ruchu w/w obiektów, przynajmniej tych najbardziej istotnych z punktu widzenia obciążeń przestrzennych i infrastrukturalnych. O ile byłoby to możliwe, należałoby określić procentowy udział środków publicznego transportu zbiorowego oraz prywatnego transportu w obsłudze ruchu generowanego przez badane obiekty.

W trakcie badań nad problematyką kategoryzacji gmin trzeba także zwrócić uwagę na fakt, że przestrzenne skupienie funkcji centrotwórczych – będących źródłem i celem ruchu – prowadzi do wytworzenia się wielocentrycznych aglomeracji takich miejsc, które są ze sobą funkcjonalnie związane na poziomie lokalnym, regionalnym, a nawet centralnym. Badanie powiązań pomiędzy przestrzeniami, na których rozmieszczone są obiekty centrotwórcze powinno być odrębnym nurtem badawczym, umożliwiającym identyfikację funkcjonalnych powiązań pomiędzy tymi miejscami na obszarach wiejskich, miejskich i wielkomiejskich oraz między tymi kategoriami obszarów.

#### 4. Przydatność badań w zakresie kategoryzacji dla funkcjonowania administracji publicznej

---

Prowadzenie badań nad kategoryzacją gmin może mieć duże znaczenie dla funkcjonowania państwa w takich obszarach, jak:

- polityka przestrzenna (polityka rozwoju) – przede wszystkim chodzi o taką reformę instrumentów planowania przestrzennego, aby w administracji publicznej stworzyć spójny system aktów prawnych, które pozwolą w ramach podziału zadań między administracją rządową i samorządem terytorialnym na planowanie rozwoju funkcji poszczególnych ośrodków wzrostu: małych miast jako ośrodków wzrostu obszarów miejskich oraz miast średniej wielkości i miast dużych jako centrów rozwoju regionalnego i krajowego (zob. analizę w zakresie prawnej regulacji m.in. w publikacji: *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 118-134);
- administracja statystyczna – dotyczy to reformy administracji Głównego Urzędu Statystycznego, np. przez możliwość wykorzystania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatowym do zbierania i agregowania danych statystycznych (przez utworzenie lokalnych jednostek GUS jako administracji zespolonej – na potrzeby polityki rozwoju, jako zadanie zlecone). Jednocześnie wyniki badań mogą przyczynić się do zmian w zakresie pozyskiwanych i przetwarzanych danych przez Główny Urząd Statystyczny; większość danych potrzebnych do prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rozwoju nie jest w ogóle zbierana ani przez GUS, ani administrację rządową (dominuje bowiem resortowy a nie terytorialny dobór danych, a jeśli dane takie są gromadzone, to generowane są nie w układach funkcjonalnych, ale administracyjnych, np. dojazdy do pracy);
- zasadniczy podział terytorialny kraju – badania mogą dostarczyć przesłanek do weryfikacji założeń podziału władzy dokonanych reformami z 1990 r. (wprowadzenie samorządu w gminach, nasilająca się tendencja dzielenia gmin po 1990 r.) i z 1998 r. (reformy powiatowo-wojewódzka).

Warszawa, 14 marca 2021 r.

# Autorzy



## **Igor Zachariasz**

Członek zespołu

Doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat. Od 2019 r. profesor w Katedrze Polityk Regulacyjnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa samorządu terytorialnego, nauki administracji, oraz opinii, ekspertyz i raportów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej dla krajowych i międzynarodowych instytucji.