

Gminy obwarzankowe w Polsce na przykładzie Kujaw i Pomorza

Charakterystyczną cechą dla obwarzanka jest to, że jest to wyrób z ciasta uformowanego w wałek i zwiniętego w kółko. To określenie przyjęto używać dla specyficznego rodzaju gmin. Gminy obwarzankowe, niczym znane krakowskie pieczywo, otaczają miasto, które jest samodzielną gminą, tworząc wokół niego pierścień. Gmina obwarzankowa nie posiada własnej stolicy i wyraźnego centrum administracyjno-usługowego. Rolę tę odgrywa miasto, wokół którego gmina obwarzankowa tworzy pierścień. To ono jest właściwą stolicą dwóch gmin – miejskiej i wiejskiej. Działa w nim odrębna dla dwóch gmin administracja samorządowa.

Gminy obwarzankowe stały się charakterystyczną cechą podziału administracyjnego Polski w zasadzie po 1990 roku. Przyczyny ich powstania są przynajmniej dwie. Z jednej strony było to konsekwencją wystąpienia niektórych środowisk lokalnych z propozycją utworzenia nowej, odrębnej gminy. Społeczność lokalna chciała mieć prawo do decydowania o własnym losie. Druga przyczyna ich powstania wynikała z podejścia praktycznego. Zdaniem sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP Olgierda Dziekońskiego, geneza powstania gmin obwarzankowych związana jest z tym, że w pierwszych latach transformacji systemu politycznego i gospodarczego w Polsce „na tereny wiejskie można było dostać pieniądze z ówczesnych przedakcesyjnych środków na budowę wodociągów i systemów kanalizacji, a na część miejską nie można było. Skłaniano więc gminy do dzielenia się, co zresztą było racjonalnym rozwiązaniem”¹. Pojawiła się szansa na szybkie nadrobienie przez tereny wiejskie, narosłych w latach Polski Ludowej,

¹ W. Kowalski-Mierkiewicz, *Minister od Komorowskiego: Łączyć się można, ale nie na siłę*, www.zielonagora.gazeta.pl/zielonagora/1,35182,15972724,Minister_od_Komorowskiego_Laczyc_sie_mozna_ale_nie.html#xzz3CLY9gGla [dostęp 1.09.2014].

zaległości w budowie infrastruktury technicznej: wodociągów, kanalizacji, sieci gazociągów, dróg lokalnych itp. Zaniedbana wieś stała u progu lat dziewięćdziesiątych XX wieku przed ogromną szansą wykonania skoku cywilizacyjnego. Rozsądek podpowiadał, że tej okazji nie można było zmarnować. Zatem potrzeba chwili stała u genezy tworzenia gmin obwarzankowych. Po 25 latach ich istnienia pojawiają się sygnały o konieczności podjęcia dyskusji w celu weryfikacji i korekty wprowadzonego po 1990 roku podziału administracyjnego kraju i likwidacji m.in. gmin obwarzankowych. Prezydent położonej na Dolnym Śląsku gminy miejskiej Lubin, zagorzały zwolennik likwidacji gmin obwarzankowych, nazwał je wprost „pasożytami”².

Analiza empiryczna na przykładzie gmin obwarzankowych regionu kujawsko-pomorskiego

W Polsce w 2012 roku było ogółem 2479 gmin³, których charakter określano jako gminy miejskie, gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie. W grupie gmin wiejskich specyficzny charakter nadano gminom obwarzankowym. Jest ich w Polsce 158 (stanowią one 6,4% ogółu gmin). W województwie kujawsko-pomorskim niezmiennie od 1990 roku do 2014 roku istniały 144 gminy. Z tej liczby – 13 to gminy obwarzankowe (9% ogółu gmin Kujaw i Pomorza). Wraz z miastem, które jest stolicą administracyjną zarówno gminy miejskiej, jak i gminy obwarzankowej, na Kujawach i Pomorzu jest 26 par gmin (gmin wiejskich lub gmin miejskich).

Zdaniem wielu uczonych, działaczy samorządowych i ekonomistów w gminach obwarzankowych powinna być podjęta dyskusja o dobrowolnym połączeniu się tych jednostek z miastem. Rozmowy są zasadne, jeśli spojrzeć na gminy poprzez analizę czynników rozwoju lokalnego: czynnika położenia, czynnika demograficznego, czynnika władzy lokalnej, czynnika fiskalnego oraz czynnika zaspokojenia potrzeb społecznych.

Czynnik położenia

Włodarze gmin obwarzankowych zwracają uwagę na to, że ich teren w okresie minionych 25 lat podlegał procesom dezintegracji, a nie integracji. W „Lokalnym programie rozwoju gminy Chełmno na lata 2013–2020” zwraca się uwagę, że mankamentem obszaru tej gminy jest to, że „Centralnie położone w stosunku

² *MAC nie chce na siłę. Gminy obwarzankowe nie lubią być zjadane przez miasta*, www.samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/137962/MAC-nie-chce-na-sile—Gminy-obwarzankowe-nie-lubia-byc-zjadane-przez-miasta [dostęp 30.08.2014].

³ *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013 rok*, GUS, Warszawa 2013, s. 139.

do obszaru gminy – miasto Chełmno – rozdziela jej teren na trzy odrębne części”⁴. W „Diagnozie strategicznej gminy Inowrocław” wskazano natomiast, że „sieć osadnicza gminy Inowrocław składa się z 50 miejscowości, cechujących się bardzo dużym rozdrobnieniem. W żadnej z tych miejscowości nie wykształciły się ośrodki uzupełniające, które zaspokajałyby podstawowe potrzeby mieszkańców gminy. W związku z tym mieszkańcy masowo zaspokajają swoje potrzeby w sąsiednim Inowrocławiu”⁵. We wskazanym dokumencie zaznacza się, że „uwarunkowaniem specyficznym jest fakt, że funkcję siedziby i faktycznego centrum społeczno-gospodarczego gminy, pełni miejscowość leżąca poza jej granicami, której potencjał w żaden sposób nie może być stymulowany poprzez działania władz gminy”⁶. W opisie gminy obwarzankowej Rypin zamieszczonym w „Planie rozwoju lokalnego gminy Rypin” czytamy: „Jest to gmina wiejska, która pod względem administracyjnym otacza ze wszystkich stron miasto Rypin”⁷.

Tabela nr 1. Gminy obwarzankowe w województwie kujawsko-pomorskim w 2014 roku (powierzchnia w km²)

Nazwa gminy	Obszar w km ²
Włocławek	84,32
Włocławek gmina wiejska	219,92
Grudziądz	57,76
Grudziądz gmina wiejska	165,33
Inowrocław gmina miejska	30,42
Inowrocław gmina wiejska	171,05
Brodnica gmina miejska	23,15
Brodnica gmina wiejska	126,96
Chełmno gmina miejska	13,86
Chełmno gmina wiejska	114,05
Rypin gmina miejska	10,96
Rypin gmina wiejska	131,94
Chełmża gmina miejska	7,84

⁴ *Lokalny program rozwoju gminy Chełmno na lata 2013–2020*, s. 4.

⁵ *Diagnoza strategiczna gminy Inowrocław*, Inowrocław 2013, s. 6.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Plan rozwoju lokalnego gminy Rypin*, Rypin 2006, s. 7.

Chełmża gmina wiejska	178,72
Lipno gmina miejska	10,99
Lipno gmina wiejska	209,72
Wąbrzeźno gmina miejska	8,53
Wąbrzeźno gmina wiejska	200,78
Golub-Dobrzyń gmina miejska	7,50
Golub-Dobrzyń gmina wiejska	197,45
Aleksandrów Kujawski gmina miejska	7,23
Aleksandrów Kujawski gmina wiejska	131,64
Radziejów gmina miejska	5,69
Radziejów gmina wiejska	92,60
Kowal gmina miejska	4,68
Kowal gmina wiejska	114,75

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Banku danych lokalnych, www.gus.gov.pl [dostęp 1.03.2015].

Czynnik demograficzny

Jednym z kryteriów, które przyświeca zwolennikom poglądu o potrzebie łączenia się gmin obwarzankowych z ich odpowiednikiem miejskim, jest kryterium liczby mieszkańców na stałe zamieszkujących w określonej gminie⁸. W województwie kujawsko-pomorskim w 2013 roku istniało 41 gmin (28,5%), których liczba mieszkańców nie przekroczyła 5 tys. Jest to liczba znacząca, zważywszy, że aż 42,4% ogółu gmin omawianego województwa to jednostki terytorialne ma-

⁸ Jeśli się przyjmie założenie, że gmina najmniejsza, to ta jednostka administracyjna, w której mieszka na stałe 5 tys. mieszkańców, to okazuje się, że 2012 roku w Polsce było 40 gmin o liczbie mieszkańców poniżej 2500 mieszkańców, a w grupie 2500–4999 mieszkańców znajdowały się aż 572 gminy⁸. Łącznie zatem było w Polsce w 2012 roku 612 gmin, w których mieszkało mniej osób, niż przyjęte minimum 5 tys. mieszkańców (24,7% gmin). W raporcie: Forum Od-nowa: Niknące gminy, przedmieścia i fikcja granic administracyjnych miast. Propozycja podejścia systemowego, opublikowanym w październiku 2011 roku wskazano: „Co szczególnie niepokojące, systematycznie wzrasta liczba gmin, które liczą mniej niż 5 tysięcy mieszkańców. Takich jednostek było pod koniec 2009 roku 628, czyli aż o 48 więcej niż dziesięć lat wcześniej. Spada liczba gmin w przedziale między 5 tysięcy a poniżej 10 tysięcy, natomiast więcej, w porównaniu do stanu wcześniejszego, jest gmin między 15 tysięcy a 20 tysięcy osób”, www.forumodnowa.pl/index.php/teksty/19-samorząd-terytorialny/11-niknace-gminy-przedmiesciami-i-fikcja-granic-administracyjnych-miast [dostęp 2.09. 2012].

jące od 5000 do 9999 mieszkańców, a więc również jednostki zaliczane do kategorii gmin małych. W grupie gmin najmniejszych (do 5 tys. mieszkańców) znalazły się dwie gminy obwarzankowe Kujaw i Pomorza: gmina wiejska Kowal (3963 mieszkańców) oraz gmina wiejska Radziejów (4446 mieszkańców). Przyjmując założenie, że efektywna w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców jest gmina, w której mieszka minimum 20 tys. mieszkańców, to w regionie kujawsko-pomorskim proces łączenia się gmin powinien objąć aż 90,3% gmin⁹.

Tabela nr 2. Liczba gmin w województwie kujawsko-pomorskim według kryterium liczby mieszkańców (2013 rok)

Liczba mieszkańców w gminie	Liczba gmin	Odsetki
Do 4999	41	28,5
Od 5000–9999	61	42,4
Od 10 000–19 999	28	19,4
Od 20 000–34 999	9	6,2
Pow. 35 000	5	3,5

Źródło: Zestawienie własne na podstawie Banku danych lokalnych, www.gus.gov.pl [dostęp 1.03.2015].

Obserwując tendencje demograficzne w kujawsko-pomorskich gminach obwarzankowych oraz gminach miejskich, odnotować należy, że w latach 2004–2013 zaobserwowano zjawisko wyludniania się dużych gmin miejskich i stopniowy, lecz powolny przyrost liczby mieszkańców w gminach obwarzankowych. Do grupy wskazanych gmin należy np. gmina miejska Włocławek oraz gmina wiejska Włocławek. W gminie wiejskiej Włocławek w latach 2004–2013 przybyło 556 mieszkańców, a w mieście Włocławek w tym samym okresie ubyły aż 5484 osoby! W omawianych latach podobne zjawisko można odnotować w gminie miejskiej Grudziądz (ubytek mieszkańców o 2151 osób) i wzrost liczby mieszkańców w gminie wiejskiej Grudziądz z liczby 10 085 osób w 2004 roku do 11 989 osób w 2013 roku. Ten sam proces nastąpił w gminie miejskiej Inowrocław (ubytek mieszkańców o 2646 osób) oraz w gminie wiejskiej Inowrocław (wzrost liczby mieszkańców o 441 osób). Proces ten ma związek z nasilającym się również w Polsce zjawiskiem

⁹ Ibidem: „Standard to gmina licząca co najmniej 20 tys. mieszkańców. [...] Zasada ta w jasny sposób zamyka drogę dla tworzenia małych pod względem liczby ludności gmin. Jeżeli w ciągu trzech kolejnych lat liczba ludności wynosi na koniec każdego roku mniej niż 20 tys., Rada Ministrów powinna w następnym roku dokonać połączenia gminy z gminą lub gminami graniczącymi tak, aby nowo utworzona gmina nie posiadała mniej niż 20 tys. ludności”.

deglomeracji i migracją ludności z miast do najbliższych położonych gmin wiejskich, przyspiesza bogacenie się społeczeństwa oraz urbanizację terenów podmiejskich.

Generalnie na Kujawach i Pomorzu w większości par gmin (gmina obwarzankowa – gmina miejska) obserwujemy zjawisko niewielkich zmian w liczbie ich mieszkańców. Świadczy ono o spowolnieniu demograficznym i tym samym zwiastuje pogorszenie struktury wieku mieszkańców tych gmin. Problem ten w sposób następujący ujęli w „Strategii rozwoju miasta Lipna na lata 2014–2020” władze tej gminy: „Miasto Lipno liczy 14 305 osób zameldowanych na pobyt stały oraz 570 osób zameldowanych na pobyt czasowy (stan na dzień 31.12.2013). Elementami w sposób istotny wpływającymi na stan liczbowy mieszkańców miasta Lipno są dwa główne czynniki: przyrost naturalny i migracje. Obie te wielkości mają niestety wartości ujemne. Głównymi powodami tej sytuacji jest malejąca liczba ludności oraz emigracja mieszkańców, w szczególności osób młodych, które po zdobyciu wykształcenia nie wracają często do Lipna. Konsekwencją tego będzie starzenie się lokalnej społeczności”¹⁰.

Jednym z głównych czynników stymulujących migrację ludności na pobyt stały do innych ośrodków jest sytuacja gospodarcza gminy. Podstawową rolę odgrywa dostępność miejsc pracy i atrakcyjność przestrzeni gminy. Pod tym względem sytuacja w parach gmin, będących przedmiotem niniejszych badań, jest zróżnicowana. Najkorzystniejsza sytuacja gospodarcza, jeśli za obowiązujące kryterium przyjmuje się wielkość bezrobocia, jest w parze gmin miejskiej i wiejskiej Brodnica. Są to obszary o najniższym poziomie bezrobocia spośród wszystkich analizowanych gmin. Bezrobocie w tych dwóch gminach zmniejszyło się w gminie miejskiej Brodnica z 16,1% w 2004 roku do 8,9% w 2013 roku oraz w gminie wiejskiej Brodnica z 16,5% w 2004 roku do 8% w 2013 roku. Zaprezentowane dane upoważniają do stwierdzenia, że istnieje ścisły związek przyczynowy, który zachodzi bezpośrednio między wielkością bezrobocia a migracjami ludności. W latach 2004–2013 w gminie miejskiej Brodnica liczba ludności wzrosła o 1019 osób, a w gminie wiejskiej Brodnica odnotowano wzrost liczby mieszkańców o 1286 osób¹¹. Przykład ten obrazuje w zasadzie typową sytuację promieniowania miasta na okoliczne, otaczające je ośrodki wiejskie. Ożywienie gospodarcze w gminie miejskiej w sposób naturalny powoduje wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą. Zbliżoną wielkość bezrobocia do tej odnotowanej w gminie miejskiej i obwarzankowej Brodnica zaobserwowano w latach 2004–2013 w siedmiu innych parach gmin miejskiej i wiejskiej: Grudziądz, Inowrocław, Chełmno, Rypin, Wąbrzeźno, Golub-Dobrzyń, Aleksandrów Kujawski¹².

¹⁰ *Strategia rozwoju miasta Lipna na lata 2014–2020*, Lipno 2014, s. 12.

¹¹ Aneks nr 1. Liczba ludności w parach gmin: gmina miejska – gmina wiejska (obwarzankowa) w latach 2004–2013 z symulacją liczby mieszkańców po ich połączeniu.

¹² Aneks nr 2. Bezrobocie w parach gmin: gmina miejska-gmina obwarzankowa w latach 2004–2013.

Czynnik władzy lokalnej

Jednym z argumentów podnoszonych przez zwolenników likwidacji gmin obwarzankowych jest to, że przeciwne podjęciu decyzji o dobrowolnym przyłączeniu się do gminy miejskiej są władze lokalne gminy obwarzankowej. Trudno w tym miejscu polemizować z tym, że lokalna administracja gmin obwarzankowych nie jest zainteresowana utratą własnych stanowisk pracy: „Przyczyną porażki idei dobrowolnych połączeń polskich samorządów jest też opór elit lokalnych – polityków, wpływowych urzędników samorządowych i pracowników sfery oświatowej. W tym przypadku interes mieszkańców może być wyraźnie rozbieżny z interesem elity lokalnej: pomysł oznaczałby konieczność wzięcia udziału w – niepewnym dla niej w skutkach – nowym rozdaniu już w ramach większej jednostki administracyjnej”¹³. Autorzy „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” podają, że obserwuje się w polskich samorządach tendencję do tego, że „mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami”¹⁴, stan ten sprawia, że lokalna scena polityczna bardzo mocno „obudowała się na swoich pozycjach” i niechętna jest jakimkolwiek zmianom.

Frekwencja wyborcza w wyborach organów władzy lokalnej w badanych parach gmin odślania prawidłowość, że największym zainteresowaniem wyborców cieszą się wybory w gminach najmniejszych: miejskiej Kowal, gdzie do urn wyborczych w 2010 roku poszło 66,17% uprawnionych, wiejskiej Kowal, w której głosowało 59,40% uprawnionych, w gminie miejskiej Radziejów frekwencja wyniosła 54,46%, a w gminie wiejskiej Radziejów – 54,26%. Wysoką frekwencję odnotowano w 2010 roku również w gminie miejskiej Golub-Dobrzyń (głosowało 53,43% uprawnionych) oraz w gminie wiejskiej Golub-Dobrzyń (61,24%) i następnie w gminie miejskiej Rypin (52,28%) i gminie wiejskiej Rypin (55,38%). Najniższa frekwencja była natomiast w 2010 roku w dużych ośrodkach miejskich i okalających je gminach obwarzankowych: w gminie miejskiej Grudziądz wyniosła 41,07%, a w gminie wiejskiej Grudziądz 36,54%, w gminie miejskiej Inowrocław 35,23%, gminie wiejskiej Inowrocław 41,95%. Frekwencja w 2010 roku w gminie miejskiej Włocławek wyniosła 40,82%, natomiast w gminie wiejskiej 54,44%. Analiza danych pozwala zadać pytanie o jakość przywództwa lokalnego w dużych gminach miejskich. Jakość tę oceniają wyborcy. Jak pokazuje wyborcza frekwencja, organy władzy w małych ośrodkach są oceniane lepiej niż w dużych. Być może wpływ na tę sytuację ma to, że jak twierdzi prof. Paweł Swianiewicz,

¹³ Forum *Od-nowa: Niknące gminy, przedmieścia...*, op. cit.

¹⁴ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 30. Por. także Aneks nr 5. Frekwencja wyborcza w wyborach organów władzy w parach gmin: gmina miejska – gmina obwarzankowa w latach 2002–2010 (w odsetkach).

„w małych gminach kontakty między radnymi czy urzędnikami samorządowymi a mieszkańcami są zazwyczaj bliskie. Radny czy wójt nie są osobami abstrakcyjnymi, znanymi co najwyżej z nazwiska, a konkretnymi osobami – sąsiadami, znajomymi, nauczycielami”¹⁵. W pozostałych gminach frekwencja była niska i wyniosła poniżej 40%. Prawdopodobnie świadczy to o braku zaufania społeczności lokalnej do władzy lokalnej, a jedyną dostępną dla niej formą protestu jest pozostanie w domu w dniu wyborów lokalnych.

Nie ulega wątpliwości, że wiele gmin poszukuje dobrej jakości przywództwa lokalnego. Być może remedium na tę sytuację należy upatrywać w połączeniu gmin miejskich z gminami obwarzankowymi. W ten sposób potencjalnie może powstać nowa płaszczyzna do dyskusji nad rozwojem lokalnym obszaru miasta i integralnie z nim związanych stref podmiejskich. Taki zabieg wykreuje z pewnością nowe ścieżki kultury partnerstwa i dialogu pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Profesor Paweł Swianiewicz zwraca uwagę, że „większa gmina stwarza możliwość działania w polityce lokalnej większej liczbie grup interesu, reprezentujących pluralistyczne społeczeństwo. W związku z tym mniejsze jest zagrożenie zdominowania polityki samorządowej przez jedną grupę, co byłoby groźne dla demokracji lokalnej. W większej gminie łatwiej jest zatem uniknąć nepotyzmu czy innych form klientelizmu politycznego”¹⁶. Doświadczenia europejskie pozwalają mieć nadzieję na to, że „w nowych większych gminach spadła intensywność osobistych kontaktów mieszkańców z politykami lokalnymi, ale zwiększyła się aktywność życia politycznego, a także poziom orientacji mieszkańców w sprawach samorządowych”¹⁷.

Czynnik fiskalny

Argumentem podnoszonym w dyskusji nad potrzebą dobrowolnego łączenia się gminy miejskiej i gminy obwarzankowej jest wskazanie na wysokość podatku PIT, który stanowi odpis dla gmin, i jest źródłem dochodów budżetowych. Wysokość wpływów z tego podatku zmienia się na skutek migracji ludności. Szczególnie zjawisko to niepokoi włodarzy tych miast, z których odpływ ludności jest znaczny. Obserwuje się przy tym tendencję do osiedlania się migrującej z miasta ludności w gminie obwarzankowej. W ten sposób następuje transfer odpisów z podatku od dochodów od osób fizycznych z gminy miejskiej do nieopodal po-

¹⁵ P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 6.

¹⁶ Ibidem, s. 7–8.

¹⁷ Ibidem, s. 8.

łożonej gminy obwarzankowej. Ubytek stałych mieszkańców płacących podatek dochodowy PIT w gminie miejskiej wpływa bezpośrednio na zmniejszenie dochodów tej gminy, co przekłada się na zdolność do podejmowania przez gminę inwestycji. Gminy miejskie dotknięte tym problemem wskazują przy tym, że migrujące na pobyt stały do gminy obwarzankowej rodziny nie zrywają kontaktów zawodowych i edukacyjnych z gminą miejską, w której do niedawna mieszkali. Z drugiej strony zwrócić należy uwagę na to, że w gminach obwarzankowych, głównie o profilu rolniczym, nie wszyscy mieszkańcy płacą podatki dochodowe od osób fizycznych. Zwolnieni z nich są rolnicy płacący w zamian podatek rolny¹⁸.

O tym, jak duże są różnice w dochodach z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych badanych par gmin świadczy przykład gminy miejskiej Kowal i gminy wiejskiej Kowal. W roku 2011 dochody gminy wiejskiej Kowal z tytułu wskazanego podatku były dwukrotnie niższe (750 446 zł) od dochodów gminy miejskiej Kowal (1 604 114 zł). Trzykrotną różnicę w dochodach z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych notowano w gminie miejskiej (3 519 001 zł) i obwarzankowej Radziejów (1 081 534 zł). Podobną rozpiętość odnotowano w gminie wiejskiej (2 402 444 zł) i miejskiej (16 113 333 zł) Brodnica, gminach Chełmno (962 512 zł w gminie obwarzankowej i 11 106 201 zł w gminie miejskiej) oraz w gminach Inowrocław (7 519 432 zł w gminie obwarzankowej i 44 745 130 zł w gminie miejskiej). Dochody z udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych w gminie obwarzankowej Inowrocław w 2011 roku stanowiły zaledwie 16,8% dochodu gminy miejskiej Inowrocław. Podobną sytuację odnotowano w gminie obwarzankowej Chełmno, której dochody z omawianego podatku stanowiły w 2011 roku 8,7% dochodów gminy miejskiej Chełmno.

Przepaść, która powstała między gminami obwarzankowymi a gminami miejskimi, pogłębia się. Utwierdza w tym przekonaniu apel, z którym w 2012 roku wystąpił wiceprezes Unii Miasteczek Polskich i zarazem burmistrz miasteczka Kowal – Edward Gołembiewski. Zwrócił on uwagę na to, że gmina obwarzankowa Kowal, a także inne gminy jej podobne, są w lepszej sytuacji finansowej niż małe gminy miejskie: „Potwierdzeniem gorszej sytuacji finansowej małych miast w porównaniu do sąsiednich gmin wiejskich jest także zwykle wyższy poziom ich zadłużenia. Istniejący stan rzeczy powoduje, że bezwarunkowo subwencjonowane przez Ministerstwo Finansów gminy wiejskie uchwalają zwykle niższe podatki lokalne, otrzymując jeszcze dodatkowo w naszym województwie [kujawsko-pomorskie] pomoc z Funduszu Wsparcia, który w praktyce nie obejmuje

¹⁸ Aneks nr 3. Dochody par gmin miejska – gmina obwarzankowa z podatku dochodowego od osób fizycznych PIT w latach 2007–2011.

swoją pomocą biednych samorządów miejskich i miejsko-wiejskich”¹⁹. Zjawisko obniżania podatków lokalnych, np. od nieruchomości, skutkuje tym, że zdaniem wóldarzy gmin miejskich w gminach obwarzankowych zwiększa się liczba mieszkańców, a gminy małomiasteczkowe wyludniają się. Zdaniem Eugeniusza Gołembiewskiego zarysowana polityka państwa prowadzi do nieodwracalnych zmian w zbiorowej świadomości mieszkańców gmin wiejskich, w tym gmin obwarzankowych, ponieważ: „Bezwarunkowe subwencjonowanie samorządów sprawia, że ich mieszkańcy mają poczucie, że ich wspólnoty nie są utrzymywane z ich podatków, ale z budżetu państwa, a po części i województwa. Tego rodzaju społecznie bardzo niebezpieczne przekonanie widać w szczególności, przy rozstrzygnięciu trudnych lokalnych problemów społecznych, jak np. konieczność likwidacji szkoły. Obywatele świadomi tego, że gmina jest utrzymywana z ich podatków nie broniliby, jak się to często dzieje, istnienia szkół nawet z minimalną liczbą uczniów, kosztem nie tylko inwestycji, ale wręcz finansowej zapaści całego samorządu, jak to się stało np. w Nieszawie”²⁰. Gminy obwarzankowe to „klienci socjalni budżetu państwa”. Stwierdzenie to wiceprezes Unii Miasteczek Polskich poparł następującymi argumentami: „Ten system jest niesprawiedliwy także dlatego, że powoduje niekiedy nadmierne uprzywilejowanie gmin będących przecież swego rodzaju klientami socjalnymi budżetu państwa, a jednocześnie bezkarnie praktykującymi w stosunku do swoich mieszkańców bardzo liberalną politykę podatkową”²¹.

Zdaniem Edwarda Gołembiewskiego w najbliższym czasie powinien rozpocząć się „nieunikniony, dobrowolny proces łączenia się samorządów”²². Jako potwierdzenie słuszności tej koncepcji opracował on i przedstawił „Ranking zamożności miast i gmin obwarzankowych w województwie kujawsko-pomorskim”. Uszeregowano w nim gminy według osiągniętych dochodów na jednego mieszkańca przed przyznaniem subwencji wyrównawczej i równoważącej²³ oraz po jej przyznaniu. Zestawienie pokazuje, że subwencja wyrównawcza i równo-

¹⁹ E. Gołembiewski, *Rankingi zamożności gmin*, www.konwentburmistrzow.one.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid [dostęp 1.09.2014].

²⁰ Ibidem.

²¹ Idem, *Alarm dla małych miast*, „Wspólnota” 2012, nr 18, s. 18.

²² Idem, *Rankingi...*, op. cit.

²³ Po 1998 roku dwukrotnie zmieniały się zasady subwencjonowania gmin. W latach 1999–2003 gminy otrzymywały z budżetu państwa subwencję ogólną, która składała się z trzech części: podstawowej, rekompensującej i oświatowej. Od 1 stycznia 2004 roku skład gminnej subwencji ogólnej uległ zmianie – przy zachowaniu części oświatowej wprowadzono część wyrównawczą i równoważącą (likwidacji uległa część podstawowa, a część rekompensująca pozostała historyczną resztówką, bez realnego znaczenia finansowego). Ważnym źródłem dochodów budżetowych gmin są także dotacje celowe – do zadań zleconych i do zadań własnych., cyt. za: J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s. 44.

ważąca wpływa znacząco na wysokość dochodów gmin obwarzankowych, np. gminy wiejskiej Chełmno, Chełmża, Golub-Dobrzyń, Grudziądz, Inowrocław, Kowal, Lipno, Rypin. Dzieje się to kosztem samorządów miejskich. Bez subwencji wyrównawczych i równoważących gminy obwarzankowe osiągałyby niższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Edward Gołębiewski w sposób następujący skomentował przytoczone informacje: „Nawet z pobieżnej analizy tak sporządzonych zestawień wynika, że na skutek subwencyjnej pomocy Ministerstwa Finansów przeważająca część uważanych za najuboższe gmin, zwłaszcza tych wiejskich, znajduje się faktycznie w o wiele lepszej sytuacji finansowej, niż małe miasta, z wyłączeniem tych nielicznych, które mają szczęście posiadać na swoim terenie prężnych i wypłacalnych podatników”²⁴.

Negatywnym następstwem pomocy finansowej niesionej gminom obwarzankowym przez państwo w formie subwencji i dotacji jest to, że zniechęca się je do podejmowania decyzji o dobrowolnym przyłączeniu się do gminy miejskiej. W Polsce nie działa mechanizm oddolnej inicjatywy o połączeniu odrębnych samorządów. Zwraca się uwagę, że „takie inicjatywy cechują kraje, w których istnieje nie tylko silna kultura współpracy i tradycja demokracji lokalnej, ale przede wszystkim samorządy opierają swoją działalność w przeważającej mierze na dochodach z podatków, w zakresie których posiadają istotną autonomię. Tak dzieje się w Finlandii, Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Szwecji”²⁵. Polski ustawodawca w celu niedopuszczenia do powstawania, najczęściej jako następstwa podziału, jednostek terytorialnych o zbyt małej liczbie mieszkańców w ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w art. 4c stanowi, że nie ma zgody na tworzenie nowych gmin, gdy „gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej po względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego”. Ustawodawca wprowadził również drugie zastrzeżenie, że nie może powstać nowa gmina, w przypadku gdy „dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”²⁶.

Problem niechęci gmin obwarzankowych do dobrowolnego łączenia z innymi gminami w celu stworzenia większej jednostki terytorialnej prof. Jerzy Hausner wyjaśnia przez pryzmat błędnie, jego zdaniem, skonstruowanego systemu finansowania samorządów, „który przy niskim udziale podatków lokalnych dostarcza

²⁴ E. Gołębiewski, *Rankingi...*, op. cit.

²⁵ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s.24.

²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn.: DzU z 2014 r., poz. 379).

dużej części środków z budżetu państwa, w formie subwencji i dotacji. Subwencja otrzymywana przez samorządy gminne, szczególnie te uboższe, częściowo kompensuje ich skromne własne zasoby podatkowe²⁷. Z tego tytułu, zdaniem autorów sporządzonego w 2013 roku „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”, od 2004 roku do 2013 roku nie nastąpiło żadne połączenie gmin, które wykorzystywałoby premię za połączenie samorządów przewidzianą w ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁸. Artykuł 41 tej ustawy stanowi, że „dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów procentowych”. W cytowanym „Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” przepis ten został określony jako nieużyteczny, gdyż: „Brak gmin chętnych do łączenia się tylko częściowo można tłumaczyć małą atrakcyjnością zachęty finansowej dla samorządów, które ze względów społeczno-gospodarczych nie posiadają istotniejszych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT, np. gmin wiejskich”²⁹. Zwraca się przy tym uwagę na to, że „zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych (po 2007 roku) spowodowały załamanie wpływów z tego podatku. W latach 2009–2011 wpływy wszystkich gmin z PIT i CIT nadal nie osiągnęły poziomu z 2008 roku”³⁰.

Czynnik zaspokojenia potrzeb społecznych

Zarzewiem potencjalnego konfliktu między gminą obwarzankową i gminą miejską może stać się problem, na który w następujących słowach zwrócił uwagę w 2012 roku burmistrz miasta Kowal Edward Gołembiewski: „Na pogorszenie się kondycji finansowej tej grupy miast [miast otoczonych przez gminy obwarzankowe] duży wpływ ma także fakt, że z naszych budżetów – czy tego chcemy, czy nie – finansowane są usługi, z których korzystają także mieszkańcy sąsiedniej gminy wiejskiej. Dotyczy to w szczególności zadań z zakresu kultury, sportu, gos-

²⁷ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s. 24. W dalszej części wskazanego Raportu autorzy zwracają uwagę, że „Decentralizacja objęła przede wszystkim funkcje usługodawcze administracji publicznej, a nie rozwojowe. Te ze względu na brak zasobów kapitałowych, brak samodzielności finansowej oraz uzależnienie od subwencji i dotacji nie mogą być realizowane w sposób kompleksowy”, por., s. 75.

²⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).

²⁹ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s. 24.

³⁰ *Ibidem*, s. 44.

podarki komunalnej, a także oświaty, zwłaszcza tej przedszkolnej”³¹. Naskikowana sytuacja jest bezpośrednią przyczyną tego, że społeczność gmin miejskich czuje się wyzyskiwana przez mieszkańców gmin obwarzankowych. Przykładem obrazującym wskazany problem jest gmina wiejska Inowrocław. Jej mieszkańcy, zdaniem lokalnych mediów, czerpią „dodatkową premię”, otaczając gminę miejską Inowrocław. Potwierdzają trafność tego spostrzeżenia wóldarze gminy wiejskiej Inowrocław. W dokumencie z 2013 roku „Diagnoza strategiczna gminy Inowrocław” podano, że „wielu mieszkańców Gminy rezygnuje z realizacji nawet podstawowych potrzeb w zakresie usług na terenie Gminy (np. szkolnictwo podstawowe, handel, podstawowa opieka zdrowotna) realizując je w Inowrocławiu”³². W 2013 roku na portalu informacyjnym miasta Inowrocław zwrócono uwagę, że w przypadku gminy obwarzankowej Inowrocław „poza generowaniem dodatkowych kosztów administracyjnych, pojawia się także efekt pasażera na gapę (mieszkańcy płacą podatki w gminie wiejskiej, a korzystają z komunikacji publicznej opłacanej z budżetu gminy miejskiej). Pojawia się także brak koordynacji w kwestii wykonywania usług i strategii rozwoju gmin. Przykładem tego jest chociażby zamieszanie w sprawie wiatraków, które gmina wiejska ustawiała przy granicy z miastem Inowrocław, co pokrzyżowało pewne koncepcje władz miasta”³³. Brak koordynacji w planowaniu rozwoju lokalnego gminy miejskiej i gminy obwarzankowej wynika po części z faktu, że bardzo często w postępowaniu wóldarzy tych dwóch specyficznych gmin obserwuje się niechęć do podejmowania konsultacji w sprawie wspólnego gospodarowania przestrzenią, drogami lokalnymi i infrastrukturą techniczną. Jest to działanie, które opiera się na błędnym, zakorzenionym zapewne w tradycyjnym przekonaniu, które urasta do roli zasady, że na własnym gruncie można zrobić wszystko, co jest zgodne z prawem i pozwala na realizację własnych planów rozwoju lokalnego, a zabezpieczenie interesu sąsiada jest bez znaczenia. Ten tok rozumowania oznacza w praktyce zamknięcie na współpracę między wóldarzami omawianych par gmin i w konsekwencji prowadzi do zaniechania koordynacji własnych planów rozwoju lokalnego z najbliższym sąsiadem. Inowrocław natomiast, pomimo zgłaszanych uwag, dostrzega w przyłączeniu gminy obwarzankowej do gminy miejskiej realną korzyść dla miasta i jego rozwoju lokalnego. Lokalne media podkreślają, że „po połączeniu gminy miejskiej i wiejskiej Inowrocław liczyłby 90 tys. mieszkańców. To cały czas byłoby jeszcze za mało do uzyskania praw powiatu [grodzkiego], jednakże pozycja miasta w tych staraniach byłaby już znacznie silniejsza”³⁴.

³¹ E. Gołębiewski, *Rankingi...*, op. cit.

³² *Diagnoza...*, op. cit., s. 7–8.

³³ Ł. Religa, *Ministerstwo o łączeniu gmin*, www.portalkujawski.pl/index.php/inowrocław/item/1076-ministerstwo-o-laczeniu-gmin#sthas.N7VK8cYq.dpuf [dostęp 30.08.2014].

³⁴ *Ibidem*.

O tym, jak narastanie sporu między gminą miejską i obwarzankową wpływa na pogorszenie się lokalnych nastrojów społecznych przekonuje przykład zaczerpnięty z województwa dolnośląskiego. W tym województwie zaognia się spór pomiędzy gminą miejską Lubin i gminą obwarzankową Lubin. Burmistrz Lubina, zwolennik włączenia gminy obwarzankowej w granice miasta Lubin, stwierdził: „Przyczyną była sytuacja z naszego podwórka – sztuczny podział Lubina na część wiejską i miejską. Wójt gminy wiejskiej Lubin urzęduje 500 m od urzędu miejskiego. Wójt ten rządzi tak naprawdę przedmieściami Lubina, bo teren jest zurbanizowany i przemysłowy, nie rolniczy”³⁵.

Koronnym argumentem władz lokalnych gmin obwarzankowych za pozostawieniem *status quo* jest powielane stwierdzenie, w którym podkreśla się, że „interesy gminy wiejskiej i miejskiej z natury rzeczy są zupełnie inne, bywa nawet, że są rozbieżne”³⁶. Tymczasem ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie wprowadza żadnych oddzielnych zadań własnych dla gmin miejskich i wiejskich: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”³⁷. Ustawodawca nie zamknął przy tym katalogu zadań własnych podstawowej jednostki terytorialnej, mając świadomość tego, że spraw o znaczeniu lokalnym jest tak wiele, że nie ma fizycznej możliwości, aby je wyartykułować.

Gminy obwarzankowe uznaje się za gminy duże, jeśli za kryterium różnicujące przyjmie się rozległość ich obszaru. Jest to zrozumiałe, zważywszy na to, że w zasadzie gminy wiejskie są gminami o profilu rolniczym, a gminy miejskie cechują się zwartą zabudową. Pociąga to za sobą określone skutki związane z budową i udostępnianiem infrastruktury technicznej, w tym wodociągów i kanalizacji. Koszt budowy infrastruktury jest niższy w zwartej zabudowie gminy miejskiej. Często ze względu na rozproszone osadnictwo gminy obwarzankowe ponoszą wyższe koszty jej budowy, a następnie stałej jej eksploatacji i utrzymania w stanie sprawności technicznej. Z tego powodu głównym „problemem pozostaje wciąż brak pełnego uzbrojenia gminy w infrastrukturę techniczną – przede wszystkim sieć kanalizacji sanitarnej, a także zły stan niektórych odcinków sieci drogowej”³⁸. W podobnym tonie oceniono infrastrukturę techniczną gminy obwarzankowej Rypin: „Gmina nie posiada uregulowanej gospodarki wodno-ściekowej. Na obszarze gminy nie funkcjonuje żadna komunalna oczyszczalnia ścieków”³⁹.

³⁵ *Łączcie się, bo warto. MAC dorzuca gminom obwarzankowym 140 mln zł*, www.samorząd.pap.pl/depesze/wiadomości_centralne/137853/laczcie-się-bowarto-MAC-dorzuca-gminom-obwarzankowym-14-mln-zł [dostęp 30.08.2014].

³⁶ *MAC nie chce na siłę...*, op. cit.

³⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn.: DzU z 2014 r., poz. 379.).

³⁸ *Strategia ...*, op. cit., s. 6

³⁹ *Plan...*, op. cit., s. 8

Podnoszony argument, że gminy obwarzankowe nie wywiązują się z zadania własnego, jakim jest lokalny transport zbiorowy, i bazują na rozwiązaniach wprowadzonych przez gminę miejską, jest tylko kolejnym przykładem pokazującym słabość tych jednostek terytorialnych. Tymczasem tworzenie spójnego systemu komunikacji zbiorowej oraz zintegrowanego systemu dróg lokalnych, zapewniających dobre połączenie między miastem i jego najbliższą okolicą, jest niezbędnym elementem dla sprawnego funkcjonowania społeczności lokalnej miasta i gminy obwarzankowej. Z tego powodu ważna jest dobrowolna integracja gmin. Za racjonalnością tego argumentu przemawia również fakt, że gmina miejska przejęła rolę centrum usług świadczonych na rzecz gminy wiejskiej, ponieważ, jak wpisano w „Lokalnym programie rozwoju gminy Chełmno na lata 2013–2020”, „w gminie brakuje centralnego ośrodka”⁴⁰. Podobny problem zaakcentowali władarze gminy wiejskiej Inowrocław: „znaczna część miejscowości ciąży raczej ku sąsiedniemu miastu, a nie ku lepiej wyposażonej wsi gminnej”⁴¹. W mieście, które jest administracyjną stolicą gminy obwarzankowej koncentruje się administracja lokalna dwóch gmin (miejskiej i wiejskiej) i również tam znajduje się większość placówek handlowych i usługowych.

Połączenie wskazanych par gmin miałyby pozytywny wpływ na rozwiązanie problemów oświaty szczebla podstawowego i gimnazjalnego, dla których to szkół gmina jest organem prowadzącym. W dobie narastającego niżu demograficznego i postępującego procesu starzenia się społeczeństwa połączone gminy – miejska i obwarzankowa – miałyby większą szansę na racjonalizację sieci szkół i być może przekształcenie części z nich w wiejskie centra kultury. Zaniedbanie rozwoju infrastruktury społecznej w gminach obwarzankowych jest bowiem tak duże, że w „Lokalnym programie rozwoju gminy Chełmno na lata 2013–2020” wskazano, że „na terenie gminy Chełmno nie działa żaden ośrodek kultury (GOK)”⁴². Argumentem bardzo mocno przemawiającym za tym, aby nastąpiło połączenie gmin miejskich z gminami obwarzankowymi jest to, że w gminach wiejskich dostrzega się „dezintegrację przestrzenną gminy. Jak się wydaje pod względem ciężarów społecznych i funkcjonalnych silniejsze są związki z miastem (czemu sprzyja wybitnie dośrodkowy układ głównych dróg), niż z innymi częściami gminy”⁴³. Zbliżoną sytuację nakreślili władarze gminy obwarzankowej Rypin: „Ważną jest komplementarna integracja układów transportowych, zwłaszcza drogowych i kolejowych, zwiększająca spójność terytorialną, sprzyjająca mobilności ludności”⁴⁴.

⁴⁰ *Lokalny...*, op. cit., s. 17

⁴¹ *Diagnoza...*, op. cit., s. 8

⁴² *Lokalny...*, op. cit., s. 16

⁴³ *Diagnoza...*, op. cit., s. 8

⁴⁴ *Plan...*, op. cit., s. 110

O losie gmin obwarzankowych powinien przesądzić także argument o charakterze niematerialnym. W przygotowanej w 2013 roku „Diagnozie strategicznej gminy Inowrocław” stwierdzono: „W sferze społecznej ważną konsekwencją takiego zaburzenia hierarchii osadnictwa [brak wyraźnej stolicy gminy i jej centrum administracyjnego i usługowego] jest także zanik więzi społecznych (w mniejszym stopniu wykształcają się społeczności lokalne)”⁴⁵. Refleksja ta pozwala na zadanie otwartego pytania – jak budować w społecznościach lokalnych gmin obwarzankowych system wartości lokalnych. Mieszkańcy gmin obwarzankowych w takich przypadkach integrują się dzięki silnej kulturze lokalnej określonego regionu geograficznego: Kujaw, Ziemi Chełmińskiej i Dobrzyńskiej oraz innych podobnych regionów. Wartości, które zostały wypracowane przez wieki w tych regionach etnologicznych, integrują językowo i kulturowo mieszkańców szerszego obszaru i są wspólnym dziedzictwem kulturowym określonych terenów.

Podsumowanie

Za podjęciem kroków zmierzających do likwidacji gmin obwarzankowych przemawiają następujące argumenty:

- obserwuje się w Polsce proces ujednoczenia stylu życia na wsi i w mieście, co więcej, następuje fala migracji ludzi zamożnych na wieś. W następstwie tego w sposób naturalny wykształca się w wielu wsiach gmin obwarzankowych profil mieszkaniowy;
- łatwiej jest rozwiązać problemy komunikacji lokalnej, uwzględniając, że jej osią jest administracyjne i usługowe centrum – miasto, w którym krzyżują się drogi lokalne;
- każde miasto ma naturalne zaplecze w postaci wsi je okalających. Jest to spójny system gospodarczy. Miasto zazwyczaj świadczy różnorodne usługi dla swojego agrarnego zaplecza. Ta funkcja ośrodków miejskich wykształcała się przez wieki i trudno ją w sposób administracyjny korygować. W ten sposób następuje proces naturalnego uzupełniania się ról wyznaczonych miastu i wsi;
- zwiększenie, w następstwie dobrowolnego połączenia się gmin, liczby ludności w gminie stwarza lepszą perspektywę w zakresie planowania usług edukacyjnych, zdrowotnych, o charakterze pomocy społecznej, świadczenia usług seniorom i dostosowania do ich potrzeb infrastruktury lokalnej;
- gmina o większej liczbie ludności zyskuje ważny endogeny czynnik rozwoju lokalnego w postaci wzmocnionego kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Jak sugerują autorzy „Raportu o stanie samorządności tery-

⁴⁵ *Diagnoza...*, op. cit., s. 8

torialnej w Polsce”, „w cywilizacji informacyjnej nie ma sensu rozdzielanie rozwoju gospodarczego i społecznego. [...] Sedno w tym, aby przyjąć, że jeden jest drugim: jeśli rozwój nie jest społeczny, to nie jest też gospodarczy – i odwrotnie”⁴⁶.

Konkludując, zgodzić należy się z autorami „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”, że „rozwój dokonuje się za sprawą przenikania i wzmacniania się tego, co ekonomiczne i społeczne, materialne i duchowe, twarde i miękkie”⁴⁷. Z tego powodu, w moim przekonaniu, nie można mówić, uwzględniając wskazany kontekst, o odmiennych interesach miasta (często miasteczka) i okalającej ten ośrodek gminy obwarzankowej. Są to ośrodki komplementarne wobec siebie, które, łącząc siły poprzez dobrowolne połączenie się, zyskują ważne endogenne czynniki rozwoju lokalnego.

Summary

„Bagel-shaped” Communes in Poland Illustrated by the Case of Kuyavia and Pomerania

The term „bagel-shaped commune” has its origin in the name of famous type of bread from Cracow- „a bagel”. The bagel is made of bread dough rolled and shaped in a ring. A „bagel-shaped” commune surrounds a town which constitutes another separate commune and thus forms a ring around it. It is therefore a rural commune devoid of a distinct administration center.

The paper constitutes another contribution in the discussion concerning the appropriateness of further existence of the „bagel-shaped” communes. After 25 years from the reconstruction of self-governing communes in Poland, an increasing number of opinions in favor of the abolition of this kind of communes are being voiced. The reasons adduced in support of these voices are related to demographic factors (demographic decline leading to the depopulation of communes), financial issues (insufficient own income of a commune, which results in the need of subsidies), economic factors (the needs of local communities are hardly satisfied) and social issues (social relations and local values have not formed in these areas). The author is in favor of the solution consisting in voluntary connection of these communes to the towns they surround. In this way, a strong local community may be formed that would be capable of caring for the local development in a more effective way.

Key words: local government, commune, local development, own objectives of communes, „bagel-shaped” commune.

⁴⁶ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s. 71

⁴⁷ Ibidem.

Aneksy

Aneks nr 1. Liczba ludności w parach gmin: gmina miejska – gmina obwarzankowa w latach 2004–2013

Gmina	Liczba ludności w roku										Liczba ludności po zjednoczeniu w 2013 roku (symulacja)
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Włocławek	120 369	119 939	119 256	118 432	118 042	117 402	117 034	116 345	115 546	114 885	121 812
Włocławek gmina wiejska	6371	6331	6278	6231	6241	6210	6930	6952	6917	6927	
Grudziądz	99 827	99 578	99 244	99 090	99 134	99 074	98 869	98 438	97 971	97 676	109 665
Grudziądz gmina wiejska	10 085	10 274	10 423	10 626	10 697	10 807	11 676	11 845	11 930	11 989	
Inowrocław gmina miejska	77 647	77 313	76 849	764 89	76 267	76 137	76 192	75 938	75 517	75 001	86 539
Inowrocław gmina wiejska	11 097	11 074	11 096	11 120	11 099	11 125	11 278	11 346	11 440	11 538	
Brodnica gmina miejska	27 560	27 588	27 530	27 534	27 777	27 740	28 396	28 506	28 580	28 579	36 176
Brodnica gmina wiejska	6311	6444	6613	6702	6745	6850	7303	7441	7492	7597	
Chełmno gmina miejska	20 583	20 428	20 381	20 381	20 332	20 209	20 975	20 868	20 813	20 622	26 309
Chełmno gmina wiejska	5176	5228	5233	5234	5297	5319	5481	5538	5576	5687	

Rypin gmina miejska	16 558	16 591	16 526	16 582	16 490	16 568	16 933	16 874	16 859	16 834	24 241
Rypin gmina wiejska	7473	7417	7495	7411	7459	7352	7390	7399	7373	7407	
Chełmża gmina miejska	15 297	15 310	15 278	15 246	15 181	15 186	15 267	15 189	15 066	14 967	24 649
Chełmża gmina wiejska	9410	9427	9464	9445	9500	9475	9627	9674	9738	9682	
Lipno gmina miejska	14 872	14 830	14 884	14 805	14 787	14 791	15 089	15 020	15 077	14 968	26 332
Lipno gmina wiejska	11185	11329	11263	11353	11392	11444	11642	11692	11657	11634	
Wąbrzeźno gmina miejska	13 971	13 834	13 849	13 842	13 783	13 890	14 256	14 194	14 114	14 040	22 629
Wąbrzeźno gmina wiejska	8603	8606	8554	8534	8551	8538	8565	8609	8656	8589	
Golub-Dobrzyń gmina miejska	13 035	13 057	12 897	12 944	12 992	12 970	12 978	12 953	13 014	12 945	21 429
Golub-Dobrzyń gmina wiejska	8062	8109	8212	8241	8288	8291	8338	8411	8405	8484	
Aleksandrów Kujawski gmina miejska	12 437	12 376	12 347	12 281	12 278	12 290	12 652	12 565	12 540	12 515	24 136
Aleksandrów Kujawski gmina wiejska	10 685	10 798	10 932	11 156	11 230	11 233	11 411	11 494	11 576	11 621	
Radziejów gmina miejska	5804	5771	5787	5800	5806	5759	5937	5912	5876	5817	10 263
Radziejów gmina wiejska	4386	4408	4354	4371	4380	4393	4488	4484	4409	4446	
Kowal gmina miejska	3478	3488	3478	3453	3490	3470	3538	3541	3538	3538	7501
Kowal gmina wiejska	4151	4126	4071	4076	4015	3999	4005	4015	3999	3963	

Źródło: Bank danych lokalnych, www.gus.gov.pl [dostęp 1.09.2014].

Aneks nr 2. Bezrobocie w parach gmin: gmina miejska – gmina obwarzankowa w latach 2004–2013 (w odsetkach)

Gmina	Bezrobocie w roku w odsetkach									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Włocławek	15,30	14,60	12,50	10,40	9,50	11,90	13,30	13,80	14,80	14,00
Włocławek gmina wiejska	18,50	17,60	15,80	12,40	12,00	15,60	15,40	15,80	17,70	16,50
Grudziądz	18,20	17,10	14,30	11,20	10,70	12,70	12,80	12,90	13,40	12,20
Grudziądz gmina wiejska	21,00	20,00	16,70	11,80	11,40	12,50	12,00	11,90	12,80	11,50
Inowrocław gmina miejska	18,30	17,70	16,10	13,00	11,00	12,60	12,70	13,10	14,40	14,20
Inowrocław gmina wiejska	20,10	19,10	18,30	15,20	12,60	13,10	13,10	13,00	14,30	14,30
Brodnica gmina miejska	16,10	14,40	11,50	8,40	7,50	9,00	9,20	8,50	8,50	8,90
Brodnica gmina wiejska	16,50	14,40	11,80	8,10	6,70	9,00	8,50	7,70	8,10	8,00
Chełmno gmina miejska	17,20	16,90	14,40	10,70	10,80	11,60	11,10	11,00	12,20	12,70
Chełmno gmina wiejska	17,20	17,00	13,80	8,30	7,40	10,70	10,90	10,40	13,10	13,20
Rypin gmina miejska	20,80	19,70	16,10	12,50	9,70	12,70	11,90	11,30	12,20	12,70
Rypin gmina wiejska	21,60	21,00	17,10	12,90	8,20	13,40	11,30	10,60	11,70	12,40

Chelmża gmina miejska	18,90	19,50	16,60	11,40	9,30	12,30	12,40	12,90	15,80	17,20
Chelmża gmina wiejska	18,40	17,60	14,80	10,90	9,30	10,90	11,10	12,20	12,90	12,70
Lipno gmina miejska	18,10	17,40	16,10	12,10	10,80	13,30	14,30	14,70	15,20	15,60
Lipno gmina wiejska	23,90	21,50	19,20	15,20	15,90	19,00	20,30	20,00	20,00	20,20
Wąbrzeźno gmina miejska	20,40	19,30	16,20	11,80	10,60	12,00	11,90	13,20	14,20	14,50
Wąbrzeźno gmina wiejska	19,90	18,80	16,00	11,20	9,80	12,20	13,60	13,20	14,30	14,70
Golub-Dobrzyń gmina miejska	19,30	19,30	15,10	11,10	9,90	13,10	14,30	14,40	15,50	17,00
Golub-Dobrzyń gmina wiejska	19,80	19,50	16,10	12,30	9,70	12,50	12,00	13,40	13,40	14,00
Aleksandrów Kujawski gmina miejska	22,00	17,90	15,90	12,40	12,40	12,90	12,80	13,30	14,50	15,00
Aleksandrów Kujawski gmina wiejska	21,50	19,70	17,70	13,70	11,60	11,10	12,60	13,60	15,20	15,40
Radziejów gmina miejska	17,50	15,70	15,70	13,00	13,90	14,50	12,90	14,50	13,60	15,20
Radziejów gmina wiejska	14,60	14,00	13,80	11,90	11,30	12,40	11,90	11,50	11,90	13,50
Kowal gmina miejska	23,40	22,00	17,80	15,80	12,90	14,90	15,60	15,00	18,10	16,70
Kowal gmina wiejska	17,00	15,60	13,60	12,30	9,20	10,90	12,00	13,50	15,40	14,20

Źródło: Bank danych lokalnych, www.gus.gov.pl [dostęp 1.09.2014].

Aneks nr 3. Wpływy z podatku PIT w parach gmin: gmina miejska – gmina obwarzankowa w latach 2007–2011 (w zł)

Gmina	Wpływy z podatku PIT w roku (w zł)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Włocławek	62 052 235	63 813 008	69 353 663	64 215 336	66 995 900
Włocławek gmina wiejska	1 828 303	2 339 955	2 594 202	2 780 875	2 801 468
Grudziądz	38 074 653	42 008 874	48 184 096	43 547 093	46 942 776
Grudziądz gmina wiejska	3 212 383	3 725 351	4 753 117	4 593 844	5 260 022
Inowrocław gmina miejska	36 572 379	39 249 544	42 266 828	39 492 805	43 995 028
Inowrocław gmina wiejska	3 626 288	4 446 255	5 241 456	5 540 985	7 393 357
Brodnica gmina miejska	13 531 626	14 065 712	15 716 459	14 836 595	15 843 222
Brodnica gmina wiejska	1 549 957	1 956 001	2 204 234	2 139 482	2 362 171
Chełmno gmina miejska	8 404 776	9 180 815	10 645 212	9 603 501	10 920 016
Chełmno gmina wiejska	695 756	788 581	834 570	953 756	946 377
Rypin gmina miejska	6 826 905	7 636 009	8 405 294	7 802 086	8 410 737
Rypin gmina wiejska	1 205 894	1 465 974	1 555 926	1 394 898	1 599 402
Chełmża gmina miejska	3 918 913	4 670 566	4 692 709	4 915 885	5 025 195
Chełmża gmina wiejska	1 444 512	1 888 036	1 987 158	1 792 424	1 945 281
Lipno gmina miejska	4 394 707	4 890 203	5 162 060	5 089 070	5 794 962
Lipno gmina wiejska	1 551 925	1 897 384	2 152 965	2 141 203	2 395 981
Wąbrzeźno gmina miejska	4 876 069	5 343 599	6 514 465	6 107 437	6 579 389
Wąbrzeźno gmina wiejska	1 903 423	2 167 928	2 757 100	2 562 727	2 809 413

Golub-Dobrzyń gmina miejska	5 273 753	5 963 959	7 440 857	6 279 181	7 150 047
Golub-Dobrzyń gmina wiejska	1 414 223	1 552 366	4 432 921	1 862 070	2 106 112
Aleksandrów Kujawski gmina miejska	3 746 869	4 115 189	4 182 129	3 972 505	4 657 561
Aleksandrów Kujawski gmina wiejska	2 126 767	2 490 400	2 875 262	2 743 910	3 072 730
Radziejów gmina miejska	2 542 932	2 639 519	3 161 027	2 999 162	3 460 006
Radziejów gmina wiejska	903 204	1 089 500	950 577	886 105	1 063 402
Kowal gmina miejska	1 014 293	1 196 922	1 367 606	1 289 632	1 577 220
Kowal gmina wiejska	546 985	590 513	628 481	614 441	737 863

Źródło: www.pkw.gov.pl [dostęp 1.09.2014].

Aneks nr 4. Ranking zamożności miast i gmin obwarzankowych
w województwie kujawsko-pomorskim
Dochody według wskaźnika G

Nazwa	Kwota	Miejsce w województwie
Aleksandrów Kujawski miasto	745,37	83
Aleksandrów Kujawski gmina	605,46	119
Brodnica miasto	1188,18	17
Brodnica gmina	753,93	77
Chełmno miasto	896,99	46
Chełmno gmina	692,36	95
Chełmża miasto	736,39	87
Chełmża gmina	791,50	65
Golub-Dobrzyń miasto	981,03	32
Golub-Dobrzyń gmina	911,80	41
Grudziądz miasto	919,76	39
Grudziądz gmina	1110,94	22
Inowrocław miasto	1017,00	28

Inowrocław gmina	1903,94	3
Kowal miasto	736,01	88
Kowal gmina	529,88	135
Lipno miasto	779,14	68
Lipno gmina	532,64	133
Radziejów miasto	1078,55	24
Radziejów gmina	819,88	58
Rypin miasto	1001,21	31
Rypin gmina	749,18	80
Włocławek miasto	1330,16	11
Włocławek gmina	906,07	42

Źródło: E. Gołembiewski, Rankingi zamożności gmin, www.konwentburmistrzow.one.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid [dostęp 1.09.2014].

Dochody wg wskaźnika nG (wskaźnik G uzupełniony o subwencję wyrównawczą i równoważącą na 1 mieszkańca)

Nazwa	Kwota	Miejsce w województwie
Aleksandrów Kujawski miasto	1014,20	143
Aleksandrów Kujawski gmina	1056,57	138
Brodnica miasto	1198,90	23
Brodnica gmina	1125,61	89
Chełmno miasto	1090,30	128
Chełmno gmina	1135,85	74
Chełmża miasto	1058,50	137
Chełmża gmina	1134,90	75
Golub-Dobrzyń miasto	1094,60	127
Golub-Dobrzyń gmina	1183,13	28
Grudziądz miasto	1107,15	115
Grudziądz gmina	1205,71	21
Inowrocław miasto	1105,20	119
Inowrocław gmina	1904,61	3

Kowal miasto	1010,85	144
Kowal gmina	1130,74	79
Lipno miasto	1038,99	140
Lipno gmina	1120,82	94
Radziejów miasto	1105,42	118
Radziejów gmina	1154,83	49
Rypin miasto	1088,13	129
Rypin gmina	1132,52	78
Włocławek miasto	1342,31	13
Włocławek gmina	1197,30	24

Źródło: E. Gołębiewski, Rankingi zamożności gmin, www.konwentburmistrzow.one.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid [dostęp 1.09.2014].

Aneks nr 5. Frekwencja wyborcza w parach gmin: gmina miejska – gmina obwarzankowa w latach 2002–2010 (w odsetkach)

Nazwa gminy	Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w roku w odsetkach		
	2002	2006	2010
Włocławek	30,93%	39,41%	40,82%
Włocławek gmina wiejska	50,49%	52,32%	54,44%
Grudziądz	30,24%	38,38%	41,07%
Grudziądz gmina wiejska	37,01%	33,45%	36,54%
Inowrocław gmina miejska	29,86%	36,34%	35,23%
Inowrocław gmina wiejska	35,36%	39,67%	41,94%
Brodnica gmina miejska	48,11%	40,12%	45,54%
Brodnica gmina wiejska	44,67%	42,05%	39,96%
Chełmno gmina miejska	41,60%	42,33%	40,07%
Chełmno gmina wiejska	42,55%	41,48%	33,03%
Rypin gmina miejska	51,00%	49,78%	52,28%
Rypin gmina wiejska	43,54%	47,93%	55,38%

SŁAWOMIR KAMOSIŃSKI

Chełmża gmina miejska	41,70%	39,51%	42,13%
Chełmża gmina wiejska	53,02%	43,48%	53,78%
Lipno gmina miejska	47,33%	48,16%	50,69%
Lipno gmina wiejska	45,15%	46,38%	45,13%
Wąbrzeźno gmina miejska	52,20%	51,03%	51,30%
Wąbrzeźno gmina wiejska	50,49%	48,51%	46,90%
Golub-Dobrzyń gmina miejska	60,93%	51,18%	53,43%
Golub-Dobrzyń gmina wiejska	54,91%	54,47%	61,24%
Aleksandrów Kujawski gmina miejska	39,67%	41,72%	45,36%
Aleksandrów Kujawski gmina wiejska	48,47%	40,42%	42,09%
Radziejów gmina miejska	59,82%	54,29%	54,46%
Radziejów gmina wiejska	49,33%	48,91%	54,26%
Kowal gmina miejska	71,95%	61,98%	66,17%
Kowal gmina wiejska	55,03%	51,52%	59,40%

Źródło: www.pkw.gov.pl [dostęp 1.09.2014].