

Dawid Kozubek

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych

dawkoz4@amu.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-1270-3240>

W kierunku gminy miejsko-wiejskiej: analiza możliwości i konsekwencji ewentualnej konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec¹

Zarys treści: Głównym celem artykułu jest określenie możliwości i konsekwencji ewentualnej konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę miejsko-wiejską. Zakres przestrzenny pracy obejmuje dwa odrębne administracyjnie, lecz funkcjonalnie powiązane samorządy lokalne, położone w województwie wielkopolskim, w powiecie wągrowieckim. Zakres czasowy odnosi się natomiast do stanu na rok 2022, z projekcją skutków ewentualnej konsolidacji do roku 2030. Opracowanie zostało podzielone na pięć zasadniczych etapów. Z analizy wynika, że nowo utworzona gmina miejsko-wiejska mogłaby otrzymać bonus ministerialny w wysokości ponad 33 mln zł w ciągu pięciu kolejnych lat, co stworzyłoby znaczący potencjał inwestycyjny, zwłaszcza dla obszaru wiejskiego. Wyniki badań ankietowych wykazały, że mieszkańcy obu gmin raczej wzięliby udział w ewentualnym referendum dotyczącym połączenia gmin w jedną jednostkę samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, konsolidacja terytorialna, miasto i gminy wiejska Wągrowiec

Wprowadzenie

Problematyka organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest często podejmowana w publikacjach zarówno krajowych (m.in. Izdebski

¹ Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej pt.: „Perspektywy konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w kontekście wybranych uwarunkowań rozwoju” napisanej na Wydziale Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod kierunkiem dr hab. prof. UAM Barbary Koneckiej-Szydłowskiej. Powyższa praca została obroniona przez autora artykułu w czerwcu 2024 r.

2020, Gawłowski i in. 2023, Dolnicki 2024), jak i zagranicznych (m.in. Klobučnik, Bačík 2015, Brezovnik i in. 2021, Kuhlmann i in. 2022). Szczególnym zainteresowaniem wśród badaczy cieszą się jednostki szczebla podstawowego, które odgrywają kluczową rolę w realizacji zadań publicznych na poziomie lokalnym (Karlikowski 2013). W Polsce należą do nich gminy, które zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (zwanej dalej w skrócie u.s.g.) wykonują powierzone im zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, mają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. W strukturze administracyjnej kraju wyróżnia się trzy typy gmin: miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie, co znajduje odzwierciedlenie w rejestrze TERYT prowadzonym przez Główny Urząd Statystyczny. Według danych tego rejestru, na dzień 1 stycznia 2025 r. w Polsce funkcjonowały 302 gminy miejskie, 718 gmin miejsko-wiejskich oraz 1459 gmin wiejskich.

Wśród gmin o charakterze wiejskim wyróżnia się 155 tzw. gmin obwarzankowych (Rogalińska 2024, Szmytkie, Sikorski 2024, Kachniarz, Hubar 2025), których problematyka została szczegółowo przeanalizowana w raporcie pt. „Ocena sytuacji samorządów lokalnych” (2013), a następnie najważniejsze wnioski z tego opracowania zaprezentowano w skróconej formie w dokumencie „Polskie obwarzanki” (2013), przygotowanym przez nieistniejące już Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC). Termin ten odnosi się do jednostek, które spełniają łącznie dwa kryteria: (1) ich obszar otacza miasto oraz (2) siedziba władz tej gminy, a więc organu ustawodawczego i wykonawczego – mieści się w granicach administracyjnych ośrodka miejskiego. Mimo istnienia między tymi gminami formalnych powiązań funkcjonalnych oraz wspólnej nazwy, jednostki te pozostają odrębnymi ogniwami samorządu terytorialnego (Gibas 2016a, b). Wynikające z tej sytuacji zjawisko „dublowania władzy” oraz inne skutki o charakterze organizacyjno-strukturalnym, które mogą negatywnie wpływać na realizację zadań publicznych, zostały opisane w licznych raportach opracowanych przez ekspertów z zakresu nauk ekonomicznych i prawnych (m.in. Dąbbska, Trzyna 2013, Hausner 2013, Frączek 2014, Wojciechowski 2014, 2022, Sześciło 2019). W swoich analizach postulują oni połączenie tych gmin z ich miejskimi odpowiednikami, które pełnią funkcję ośrodków usługowych dla mieszkańców sąsiednich jednostek. Gminy obwarzankowe zwykle nie skłaniają się ku takiemu rozwiązaniu, uzasadniając swój sprzeciw próbą zamachu na ich samorządność (Kaczmarek 2016), co z kolei prowadzi do nieuzasadnionych kontrowersji i konfliktów (Cieślak-Wróblewska 2021). Mimo licznych rekomendacji oraz oferowanego przez państwo wsparcia finansowego w postaci tzw. bonusu ministerialnego, dotychczas doszło jedynie do jednego dobrowolnego połączenia samorządów, określane go w literaturze przedmiotu mianem „niezwykłego rozszerzenia” (Swianiewicz, Szmigielska-Rawska 2019). Znacznie większą aktywność w tym zakresie obserwuje się w innych państwach europejskich, które od zakończenia II wojny światowej konsekwentnie dążą do redukcji liczby gmin, a tendencje te są wyraźnie widoczne również współcześnie (Swianiewicz i in. 2016).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 poz. 1465).

Głównym celem artykułu jest określenie możliwości i konsekwencji ewentualnej konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę miejsko-wiejską. Zakres przestrzenny pracy obejmuje dwa odrębne administracyjnie, lecz funkcjonalnie powiązane samorządy lokalne, położone w województwie wielkopolskim, w powiecie wągrowieckim. Zakres czasowy odnosi się natomiast do stanu na rok 2022, z projekcją skutków ewentualnej konsolidacji do roku 2030. Wybór rozpatrywanych gmin jako obszaru badań wynika z faktu, że tworzą one jeden z typowych w Polsce układów charakteryzujących się specyficznymi powiązaniami funkcjonalno-administracyjnymi między miastem a gminą otaczającą, które w ostatnich latach były przedmiotem dyskusji zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym na temat możliwości ich połączenia. W związku z powyższym głównemu celowi pracy przyporządkowano dwa następujące pytania badawcze:

1. Jakie korzyści finansowe może przynieść połączenie miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego?
2. Jakie postawy prezentują mieszkańcy wobec propozycji połączenia miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego?

Opracowanie zostało podzielone na pięć zasadniczych etapów. W pierwszym etapie przeprowadzono przegląd literatury dotyczący reform konsolidacyjnych w ujęciu międzynarodowym i krajowym. W drugim etapie przedstawiono położenie oraz charakterystykę obu jednostek samorządu terytorialnego. Trzeci etap poświęcono omówieniu możliwości i konsekwencji ewentualnego połączenia gmin, w tym identyfikacji potencjalnych korzyści finansowych – m.in. tzw. bonusu ministerialnego. W czwartym etapie zaprezentowano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec, obejmujące odpowiedzi na pytania dotyczące stopnia poparcia pomysłu połączenia samorządów, deklarowanej chęci udziału w ewentualnym referendum w tej sprawie, a także oceny potencjalnych korzyści i zagrożeń związanych z utworzeniem nowej jednostki. W piątym, końcowym, etapie sformułowano wnioski oraz rekomendacje, które zestawiono z szerszą dyskusją na temat przyszłości gmin miejskich i wiejskich oraz możliwości ich ewentualnej konsolidacji.

Metody badawcze i źródła danych

W celu określenia możliwości i konsekwencji ewentualnej konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę miejsko-wiejską, zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, przeprowadzonego techniką ankiety (Witaszek 2007), zapożyczoną z socjologii i powszechnie wykorzystywaną na gruncie geografii społeczno-ekonomicznej (Taylor 1992). Obecnie badania ankietowe należą do najpopularniejszych metod badań opinii publicznej, umożliwiających zebranie informacji i poznanie opinii respondentów na wybrany temat za pomocą kwestionariusza (Krok 2015), zawierającego ustaloną listę pytań (Konarzewski 2000). Struktura i układ ankiety są dostosowane do tematu oraz rodzaju danych, które badacz zamierza pozyskać (Zagańczyk

2014). Pytania w kwestionariuszu mają stałą formę i są w identyczny sposób zadawane każdej badanej osobie (Żelazo 2013). Procedura badawcza rozpoczyna się od rozdysponowania ankiet wśród respondentów, a kończy na ich zwrocie do osoby prowadzącej badanie, która następnie przystępuje do analizy zebranych danych (Szyjewski, Szyjewski 2017).

W ramach niniejszej pracy badania ankietowe przeprowadzono wśród mieszkańców obu rozpatrywanych gmin w dniach od 1 sierpnia do 31 października 2023 r., przy użyciu kwestionariusza w formie papierowej. Zrezygnowano z wersji elektronicznej, ponieważ, jak wskazuje praktyka badawcza, jedynie od 25 do 35% respondentów, którzy rozpoczynają wypełnianie ankiety online, dociera do jej końca (Jaciow, Kucia 2010). Kwestionariusz składał się z dwóch części: metryczki oraz zestawu pytań odnoszących się do głównego celu badania. Jego konstrukcja została podporządkowana potrzebie określenia możliwości i konsekwencji ewentualnej konsolidacji rozpatrywanych gmin. W pierwszej części ankiety respondenci oceniali stopień poparcia pomysłu połączenia samorządów, następnie deklarowali chęć udziału w ewentualnym referendum w tej sprawie, a w dalszej kolejności wskazywali potencjalne korzyści oraz zagrożenia związane z utworzeniem nowej jednostki. Takie uporządkowanie pytań pozwoliło przejść od ogólnej opinii na temat idei konsolidacji do szczegółowych argumentów za i przeciw jej ewentualnej realizacji. Łącznie uzyskano 166 ankiet, z czego 2 zostały uznane za nieważne ze względu na niekompletne wypełnienie formularza. Badanie miało charakter eksploracyjny, dlatego nie zakładano pełnej reprezentatywności próby w stosunku do ogółu mieszkańców. Uzyskane wyniki pozwalają jednak na ostrożne formułowanie wniosków oraz ich ograniczone uogólnianie.

W opracowaniu posłużono się zarówno danymi pierwotnymi, uzyskanymi z badań ankietowych, jak i danymi wtórnymi, pozyskanymi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Reformy konsolidacyjne w ujęciu międzynarodowym i krajowym

W ostatnich latach obserwuje się wyraźną tendencję zmierzającą do przekształcania struktur terytorialno-administracyjnych wielu państw europejskich poprzez przeprowadzanie reform konsolidacyjnych, których celem jest zmniejszanie liczby gmin, co prowadzi do zwiększania liczby ludności i ich powierzchni (Pawłowska 2015). Zmiany opierają się zazwyczaj na paradygmacie efektywności ekonomicznej jednostki samorządowej (Swianiewicz 2009). Połączenie mniejszych gmin stwarza odpowiednie warunki do osiągnięcia, tzw. masy krytycznej, która umożliwia zatrudnianie bardziej wykwalifikowanych pracowników, lepsze wyposażenie, stosowanie nowoczesnych rozwiązań i metod zarządzania, a także podejmowanie znaczących przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi jednostki. Obecnie formułowanych jest coraz więcej argumentów, które przemawiają za wykorzystaniem założeń ekonomii skali, a tym samym tworzeniem większych jednostek

samorządowych (Sakowicz 2012). Niestety przeprowadzenie wspomnianych reform stanowi wyzwanie o szczególnie trudnym charakterze, ponieważ prowadzi do istotnych reakcji zarówno ze strony lokalnych elit politycznych, jak i mieszkańców, których interesy zostają naruszone (Swianiewicz 2014).

Po II wojnie światowej w Europie wystąpiło kilka fal reform terytorialnych polegających na łączeniu gmin w większe jednostki. Pierwsza z nich miała miejsce w Europie Północnej i Zachodniej w latach 60. i 70. XX w. i dotyczyła przede wszystkim terenów wiejskich. Jej przesłankami były procesy wyludniania się i starzenia społeczeństwa, a także zbyt małe rozmiary przestrzenne gmin. Za prekursora zmian uznaje się Szwecję, a za nią inne państwa skandynawskie: Danię, Finlandię i Norwegię, w których reformy gminne były wynikiem decentralizacji administracji publicznej. Z doświadczenia państw skandynawskich skorzystały państwa Beneluksu: Belgia i Holandia, a następnie państwa federalne: Austria i Niemcy Zachodnie, w których zmiany należą do wyłącznej kompetencji poszczególnych krajów związkowych. Po 1990 r. z wiedzy landów zachodnich na temat redukcji liczby gmin skorzystały landy położone na terenie byłej NRD, przez co reformę terytorialną w Niemczech Wschodnich uznaje się za kontynuację zmian w Niemczech Zachodnich. Inspirując się Europą Północną i Zachodnią, wspomniane reformy przeprowadzono również w Wielkiej Brytanii (Kaczmarek 2005).

W opozycji do omówionych powyżej reform terytorialnych polegających na łączeniu gmin w większe jednostki stały zmiany w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które przyjęły skalę nienotowaną w innych państwach europejskich, co uwarunkowane było uznaniem radzieckiego modelu zarządzania za dominujący. Cechą charakterystyczną okresu realnego socjalizmu było łączenie małych jednostek samorządowych, co spowodowało, że po 1990 r. w niektórych krajach dawnej demokracji ludowej pojawiła się silna presja odzyskania samodzielności przez miejscowości, które przymusowo zostały przyłączone do większych organizmów społeczno-gospodarczych. W efekcie doprowadziło to do silnej fragmentacji terytorialnej w takich państwach, jak: Czechy, Słowacja i Węgry, a w mniejszym stopniu również na Łotwie, w Estonii oraz w krajach byłej Jugosławii. Odmienność w tym zakresie stanowiła Polska, w której tendencja do dzielenia się gmin, w porównaniu z powyżej wymienionymi państwami, była słaba, co należy tłumaczyć tym, że polskie gminy w swoim kształcie zostały utworzone w 1973 r. w miejsce znacznie mniejszych gromad. Stąd w Europie Środkowo-Wschodniej spotyka się jednostki samorządowe szczebla podstawowego o zróżnicowanej wielkości zarówno duże, jak i małe (Swianiewicz 2002, Kaczmarek 2005).

Na przełomie XX i XXI w. w Europie miały miejsce znaczące reformy terytorialne, m.in. w Grecji (1999), Macedonii (2002) czy Danii (2007). Kolejne ożywienie dyskusji na temat ewentualnych zmian w liczbie gmin nastąpiło po doświadczeniach ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego na rynkach finansowych i bankowych, którego szczyt przypadł na lata 2008–2009. W efekcie doprowadziło to do kolejnych przekształceń w niektórych państwach europejskich, m.in. na Łotwie (2009), w Grecji (2011), w Irlandii (2013/14) oraz w Albanii (2014), w której rząd przyjął bardzo radykalny wariant zmian polegający na zmniejszeniu liczby gmin z 373 do 61 (Swianiewicz 2014).

Przedstawione reformy terytorialne były wprowadzane na podstawie jednego z dwóch modeli: odgórnego (poprzez przymusowe zmiany na mocy jednorazowej decyzji wydanej przez rząd lub parlament) lub dwuetapowego (poprzez quasi-dobrowolne zmiany w pierwszej kolejności przez samorządy, a następnie przez władze centralne z zastosowaniem elementu przymusu). Przykładami państw, w których wykorzystano pierwszą z metod, po nieudanych próbach wprowadzenia zmian dwuetapowo, są: Łotwa i Grecja, natomiast do krajów, które wdrożyły drugą z metod, należą: Dania, Finlandia, Holandia, częściowo Wielka Brytania oraz niektóre landy niemieckie (Swianiewicz 2014). Doświadczenia europejskie wskazują, że zmiany struktury terytorialno-administracyjnej mają charakter horyzontalny polegający na łączeniu jednostek tego samego szczebla w większe struktury terytorialne (Kachniarz i in. 2017).

W przypadku Polski dyskusja dotycząca potrzeby łączenia jednostek tego samego szczebla w większe struktury terytorialne rozpoczęła się w 2013 r., kiedy opublikowano jeden z raportów eksperckich, który definiował dysfunkcje w systemie samorządu lokalnego, wskazując na konieczność przeprowadzenia reformy ustroju terytorialnego kraju w zakresie konsolidacji gmin małych i gmin obwarzkowych z gminami centralnymi (Kudra-Ostrowska 2021). Zachęty sformułowane w opracowaniach MAiC (*Ocena sytuacji... 2013, Polskie obwarzanki 2013*) nie przyniosły jednak oczekiwanego skutku, o czym świadczy tylko jedno połączenie samorządów, które w skali skraju stanowi unikalny przypadek, ponieważ miało charakter oddolny – z inicjatywy zainteresowanych rad gmin (Kociuba 2019). Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r.³, które weszło w życie 1 stycznia 2015 r., doszło do konsolidacji miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. miasto na prawach powiatu. Swianiewicz i Szmigiel-Rawska (2019) powyższy przypadek określają mianem „niezwykłego rozszerzenia” z kilku powodów. Po pierwsze, od 2002 r. było to jedyne połączenie całych gmin, a nie tylko ich fragmentów. Po drugie, proces ten był wynikiem wieloletnich negocjacji między władzami obu połączonych jednostek i został zaakceptowany przez mieszkańców w zorganizowanym referendum oraz konsultacjach społecznych. Po trzecie, przed połączeniem nie doszło do zjawiska „jazdy na gapę” w odniesieniu do zasobów łączonych gmin, co stanowi odmiennność względem pozostałych przypadków opisywanych w literaturze przedmiotu na podstawie badań w innych krajach. Warto zauważyć, że warunki połączenia gmin w jedną jednostkę samorządu terytorialnego zostały określone w tzw. „kontrakcie zielonogórskim”⁴, stanowiącym zbiór zasad dotyczących funkcjonowania dotychczas odrębnych samorządów w jednym organizmie, w zakresie m.in. dokumentów osobistych i nazw miejscowości, podatków i opłat, a także inwestycji, remontów i modernizacji. Dokument ten gwarantował

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1023).

⁴ Deklaracja nr LXVI/1/2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie połączenia miasta Zielona Góra i gminy Zielona Góra w jedną jednostkę samorządu terytorialnego tj. miasto na prawach powiatu.

równość stron i miał być respektowany zarówno przez nowe władze połączonych gmin, jak i przez ich mieszkańców. Zdaniem Kociuby (2019) wszystkie obietnice zawarte w przywołanym dokumencie zostały zrealizowane w kolejnych latach funkcjonowania nowo utworzonej jednostki przez organy samorządowe odpowiedzialne za jej rozwój.

Profil administracyjny miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec

Miasto i gmina wiejska Wągrowiec położone są w północno-wschodniej części województwa wielkopolskiego, w zachodniej części powiatu wągrowieckiego, który składa się z siedmiu gmin. Spośród tych jednostek miasto Wągrowiec jest jedyną gminą o statusie gminy miejskiej, natomiast gmina wiejska Wągrowiec stanowi jedną z trzech gmin o charakterze wiejskim (obok takich gmin, jak: Damasławek i Wapno). Badane gminy położone są w strefie oddziaływania ośrodka metropolitalnego – miasta Poznania (Strategia rozwoju gminy Wągrowiec... 2020, Strategia rozwoju miasta Wągrowca... 2023).

Pod względem wielkościowym miasto zajmuje powierzchnię 17,82 km², natomiast gmina wiejska obejmuje 347,85 km², co oznacza, że powierzchnia gminy wiejskiej jest prawie dwudziestokrotnie większa od powierzchni miasta. Łączna powierzchnia obu jednostek wynosi 365,67 km², co stanowi 35,17% powierzchni całkowitej powiatu oraz 1,23% powierzchni województwa. Z kolei pod względem ludnościowym miasto liczy 25 457 mieszkańców, podczas gdy gmina wiejska ma 12 219, co oznacza, że liczba ludności gminy wiejskiej jest ponaddwukrotnie mniejsza od liczby ludności miasta. Łącznie w obu jednostkach mieszka 37 676 osób, co stanowi 54,57% ludności ogółem powiatu oraz 1,08% ludności województwa (wg stanu na 2022 r.).

Miasto i gmina wiejska Wągrowiec stanowią jeden z jedenastu układów obwarzankowych funkcjonujących w województwie wielkopolskim (Kozubek 2023a, b, Konecka-Szydłowska 2025). Miasto sąsiaduje bezpośrednio z gminą wiejską, która zaliczana jest do gmin obwarzankowych, tj. takich, których obszar otacza gminę miejską, a siedziba władz znajduje się na jej terenie (Ocena sytuacji... 2013, Polskie obwarzanki 2013). Z tego względu Wągrowiec pełni funkcję siedziby dwóch jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego – gminy miejskiej i gminy wiejskiej – oraz dodatkowo władz powiatu wągrowieckiego (Kozubek, Konecka-Szydłowska 2022). Mimo że jednostki stanowią odrębne ogniwa samorządu terytorialnego, są ściśle ze sobą powiązane zarówno funkcjonalnie, jak i poprzez wspólną nazwę (Gibas 2016a, b). Miasto odgrywa dla gminy wiejskiej funkcję ośrodka usługowego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Gmina wiejska, oprócz tego, że okala miasto, graniczy od północy z gminami: Margonin w powiecie chodzieskim i Gołańcz w powiecie wągrowieckim, od wschodu z gminą Damasławek w powiecie wągrowieckim, od południa z gminami: Skoki

i Mieścisko w powiecie wągrowieckim, a od zachodu z gminami: Rogoźno w powiecie obornickim i Budzyń w powiecie chodzieskim.

Możliwości i konsekwencje ewentualnej konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec

Funkcjonowanie wiejskiej gminy obwarzankowej wokół odrębnej jednostki miejskiej, stanowiącej ośrodek centralny względem zaplecza o charakterze rolniczym, skłoniło, jak wspomniano wcześniej, MAiC do opracowania rekomendacji w tym zakresie (*Ocena sytuacji... 2013, Polskie obwarzanki 2013*). Istnieją trzy główne opcje rozwiązania tej sytuacji: (1) połączenie gmin, miejskiej i wiejskiej, w gminę miejsko-wiejską, (2) włączenie obszaru gminy wiejskiej w granice miasta i utworzenie jednej dużej gminy miejskiej oraz (3) włączenie części obszaru gminy wiejskiej do granic miasta z zachowaniem odrębności obu gmin, lecz w zmienionych granicach administracyjnych (Kaczmarek 2016). Przykładem pierwszej sytuacji są połączenia dokonane po 1989 r. na mocy rozporządzeń Rady Ministrów z 1990 r.⁵ oraz 1991 r.⁶ Sytuację drugą reprezentuje Zielona Góra, natomiast przykładem trzeciej są: Opole i Rzeszów, których rozszerzenia kosztem części terenów gmin ościennych wywołały różne nastawienia społeczności lokalnych (Szmytkie 2019).

Zdaniem autora niniejszej pracy optymalnym rozwiązaniem dla rozpatrywanych gmin jest ich połączenie w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę miejsko-wiejską, stanowiącą strukturę analogiczną do tych, które powstały w latach 90. XX w. Proponowana fuzja pozwoliłoby wyeliminować negatywne skutki o charakterze organizacyjno-strukturalnym w procesie realizacji zadań publicznych przez gminę obwarzankową. Z punktu widzenia mieszkańców, zgodnie z ustaleniami zawartymi w opracowaniach MAiC (*Ocena sytuacji... 2013, Polskie obwarzanki 2013*), połączenie nie wiązałoby się z istotnymi zmianami w lokalizacji siedziby władz samorządowych ani w dostępności podstawowych usług, które – zgodnie z założeniami tych dokumentów – pozostałyby w dotychczasowych lokalizacjach. Wyjątek mogą stanowić usługi administracyjne, obecnie świadczone w odrębnych budynkach Urzędu Miasta i Urzędu Gminy. Powstanie jednej gminy sprzyjałoby wzmocnieniu poczucia wspólnej tożsamości lokalnej, zgodnie z zasadą „jedna gmina – jedna tożsamość”. Połączenie odczytywane byłoby jako przełomowy moment w ponad 600-letniej historii miasta, które zarządzałoby nie tylko obszarem miejskim, lecz także wiejskim o powierzchni prawie dwudziestokrotnie większej od obecnej gminy miejskiej.

W poniższych rozważaniach przyjęto, że połączenie nastąpiłoby na podstawie trybu uzupełniającego – z inicjatywy zainteresowanych rad gmin, tzn. Rady

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy (t.j. Dz.U. z 1991 r. nr 3, poz. 12).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 r. w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib (t.j. Dz.U. z 1991 r. nr 87, poz. 397).

Miejskiej w Wągrowcu oraz Rady Gminy Wągrowiec, których sytuacja prawna i faktyczna uległaby modyfikacji. Założono, że przedmiotowa konsolidacja mogłaby nastąpić najwcześniej w 2025 r., jeśli do tego czasu miasto i gmina wiejska Wągrowiec spełniłyby wszystkie wymagania, których zakres określono w art. 4b u.s.g. Badane gminy powinny wystąpić z wnioskiem o wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g., do ministra spraw wewnętrznych i administracji za pośrednictwem wojewody wielkopolskiego, w terminie do dnia 31 marca. Następnie wojewoda powinien przekazać taki wniosek wraz ze swoją opinią, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego otrzymania, wskazanemu ministrowi. Wniosek byłby rozpatrywany w ciągu roku od dnia jego złożenia, nie później jednak niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast zmiana weszłaby w życie z dniem 1 stycznia roku następnego.

Przygotowanie wniosku o połączenie rozpatrywanych gmin powinno zostać poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami lub przeprowadzeniem referendum, a także wypracowaniem zbioru zasad funkcjonowania oddzielnych dotychczas samorządów w jednym organizmie, tzn. „kontraktu wągrowieckiego”, który gwarantowałby równość stron i byłby respektowany zarówno przez nowe władze połączonych gmin, jak i przez ich mieszkańców. Proponuje się na wzór „kontraktu zielonogórskiego” (2014), aby Rada Miejska w Wągrowcu zobowiązała się m.in. do:

- pozostawienia bez zmian w strukturze podziału administracyjnego nowo utworzonej gminy sołectw istniejących w gminie wiejskiej Wągrowiec przed jej połączeniem z miastem,
- zapewnienia reprezentacji mieszkańców obszaru wiejskiego w nowo powołanej radzie miasta i gminy poprzez dokonanie podziału nowo utworzonej gminy na okręgi wyborcze, których granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala komisarz wyborczy⁷,
- zachowania w obecnym kształcie sieci szkół i okręgów oraz placówek oświatowych, a także utrzymania dowozu dzieci do szkół,
- zachowania wsparcia finansowego dla sołtysów i rad sołeckich oraz innych organizacji na obecnym lub wyższym poziomie,
- objęcia sołectw obecnej gminy wiejskiej Wągrowiec budżetem obywatelskim, który funkcjonuje w mieście,
- nieobciążania mieszkańców gminy miejsko-wiejskiej Wągrowiec dodatkowymi kosztami wynikającymi z przeprowadzonej fuzji (dowody osobiste i dowody rejestracyjne zachowałyby ważność do końca terminów, na jakie zostały wystawione).

Ponadto należałoby zapewnić, że po hipotetycznym połączeniu gmin nikt nie poniósłby straty, ani mieszkańcy, ani pracownicy urzędu gminy wiejskiej Wągrowiec i podległych jej jednostek organizacyjnych. Pracownicy wskazanego aparatu administracyjnego staliby się pracownikami nowo utworzonego urzędu miasta i gminy Wągrowiec, który obsługiwałby zarówno mieszkańców miasta, jak i obszaru wiejskiego. Z racji prognozowanego powołania nowej gminy potrzebne byłoby

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.).

mianowanie pełnomocnika ds. połączenia gmin (art. 4e u.s.g.), którym mógłby zostać pracownik podległy wojewodzie bądź pracownik jednego z urzędów gmin. Jego ustawowym zadaniem byłoby przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych do czasu połączenia jednostek.

Sukces połączenia miasta z gminą wiejską Wągrowiec byłby możliwy poprzez zorganizowanie skutecznej kampanii informacyjnej, za sprawą której mieszkańcy obu gmin dowiedzieliby się o przewidywanych konsekwencjach proponowanego procesu. Jednym z nich jest otrzymanie od państwa tzw. „ bonusu ministerialnego”, który dedykowany jest nowo utworzonym gminom powstałym w drodze zgodnych uchwał zainteresowanych rad gmin. Dodatek finansowy wiąże się ze wzrostem dochodów budżetowych poprzez zwiększenie udziału w PIT o wartość procentową obliczaną indywidualnie na podstawie wzoru zawartego w art. 41 ust. 1a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸ (zwanej dalej w skrócie u.d.j.s.t.)⁹. Bonus ministerialny wypłacany jest przez kolejne pięć lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o konsolidacji. W rozpatrywanym przypadku dodatkowe korzyści finansowe wpływałyby do budżetu gminy miejsko-wiejskiej Wągrowiec od 1 stycznia 2026 r. Poniżej przedstawiono wartość obliczonego wskaźnika dodatkowego wzrostu dochodów budżetowych z tytułu udziału w PIT w nowo utworzonej gminie:

$$Zg = 5 \text{ p.p.} \times \frac{1517,00}{965,26} = 5 \text{ p.p.} \times 1,57 = 7,86 \text{ p.p.}$$

Ponieważ w ostatnim roku poddanym analizie średnie dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca z tytułu udziału w PIT w nowo utworzonej gminie byłyby niższe niż średnie dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca z tytułu udziału w PIT na poziomie gmin w Polsce, wartość obliczonego wskaźnika wynosiłaby 7,86 p.p., co wskazuje, że gmina miejsko-wiejska Wągrowiec, powstała z połączenia dwóch gmin, miejskiej i wiejskiej, miałaby przez kolejne pięć lat większy wpływ do budżetu z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych niż pozostałe jednostki szczebla podstawowego. Obliczony wskaźnik wykorzystano do oszacowania wielkości bonusu ministerialnego. W tym celu posłużono się danymi na temat prognozowanych udziałów gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych zawartych w Wieloletnich Prognozach Finansowych¹⁰ badanych

⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.).

⁹ Należy zaznaczyć, że w wyniku reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonej ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1572), podstawa prawna obliczania tzw. „ bonusu ministerialnego” uległa zmianie. W niniejszym opracowaniu wykorzystano jednak wcześniejsze przepisy (art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.), obowiązujące w okresie prowadzenia badań i odnoszące się do danych wykorzystywanych w analizie prognostycznej.

¹⁰ Uchwała nr LXIII/382/2022 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Wągrowca na lata 2023–2033; Uchwała nr

jednostek oraz prognozowanych wielkości udziałów gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych umieszczonych na stronie Ministerstwa Finansów. W symulacji założono, że średnioroczny wzrost wielkości udziałów gmin w PIT utrzyma się na poziomie z lat 2023–2024 wynoszącym 0,06 p.p. Warto dodać, że udział ten jest ustalany każdego roku w oparciu o zasady określone w art. 9 ust.1 z zastrzeżeniem art. 89 u.d.j.s.t. Cała procedura jest dość złożona i zależy od liczby mieszkańców przyjętych do domów opieki społecznej, co powoduje, że samodzielne obliczenie rozpatrywanego wskaźnika w kolejnych latach wydaje się niemożliwe, dlatego rozwiązanie takie w polskim prawodawstwie uznaje się za niewłaściwe (Sekuła 2014).

Wartość bonusu ministerialnego dla gminy miejsko-wiejskiej w latach 2026–2030 przedstawiono w tabeli 1, z której wynika, że średniorocznie połączona gmina otrzymywałaby dodatkowe 6 719 619,62 zł z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych. Łącznie przez kolejne pięć lat nowo utworzona jednostka uzyskałaby 33 598 098,10 zł. Warto dodać, że jest to suma prognozowana, której faktyczna wartość uzależniona jest od wielu zmiennych czynników.

Otrzymany dodatek finansowy mógłby zostać przeznaczony na inwestycje w obecnej gminie wiejskiej Wągrowiec, o wyborze których decydowałiby mieszkańcy podczas zebrań wiejskich w poszczególnych sołectwach. Środki zostałyby rozdzielone według algorytmu zastosowanego wcześniej w Zielonej Górze, tj. proporcjonalnie do liczby mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych, których obecnie jest 43.

Podział bonusu ministerialnego na lata 2026–2030 według sołectw funkcjonujących w obecnej gminy wiejskiej Wągrowiec przedstawiono w tabeli 2, z której wynika, że jedno sołectwo otrzymałoby średnio 771 837,24 zł, przy odchyleniu standardowym wynoszącym 503 979,05 zł. Przeciętnie w przeliczeniu na 1 mieszkańca przypadłoby 2745,62 zł dodatkowych środków finansowych. Najwięcej uzyskaliby mieszkańcy sołectw o największym potencjalne ludnościowym, do których należą: Kobylec (2 232 185,48 zł), Łekno (1 908 202,84 zł) i Wiatrowo (1 521 071,04 zł), zaś najmniej o najmniejszym potencjale: Sarbka (197 684,32 zł), Wiśniewo (189 447,48 zł) oraz Kołybiec (104 333,39 zł). Należy sądzić, że mieszkańcy poszczególnych jednostek pomocniczych w obecnej gminie wiejskiej Wągrowiec przyznane im środki za zgodne połączenie gmin przeznaczyliby, podobnie jak w Zielonej Górze, na budowę oraz modernizację dróg (Kubicki 2017).

Tabela 1. Wartość bonusu ministerialnego dla gminy miejsko-wiejskiej Wągrowiec w latach 2026–2030

Rok	Prognostowane udziały gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych (zł)		Prognostowane wielkości udziałów gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych (%)		Prognostowane udziały połączonej gminy w podatkach dochodowych od osób fizycznych (zł)		Wartość bonusu ministerialnego (zł)
	GM	GW	podstawowy	zwiększony o wskaźnik Zg	podstawowy	zwiększony o wskaźnik Zg	
2026	24 245 444,00	7 054 065,43	38,58	46,44	31 299 509,43	37 676 236,86	6 376 727,43
2027	24 948 562,00	7 230 417,06	38,64	46,50	32 178 979,06	38 724 703,06	6 545 724,00
2028	25 672 070,00	7 411 177,49	38,70	46,56	33 083 247,49	39 802 480,70	6 719 233,21
2029	26 390 888,00	7 596 456,93	38,76	46,62	33 987 344,93	40 879 515,50	6 892 170,57
2030	27 103 442,00	7 786 368,35	38,82	46,68	34 889 810,35	41 954 053,25	7 064 242,90
							33 598 098,10

Objaśnienie: GM – gmina miejska, GW – gmina wiejska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Wągrowca na lata 2023–2033 (2022), Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wągrowiec na lata 2023–2036 (2022) oraz danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Podział bonusu ministerialnego według sołectw funkcjonujących w obecnej gminie wiejskiej Wągrowiec na lata 2026–2030

Lp.	Sołectwa	Ludność w 2022 r.	Udział (%)	Bonus ministerialny (zł) na lata 2026–2030
1	Kobylec	813	6,64	2 232 185,48
2	Łekno	695	5,68	1 908 202,84
3	Wiatrowo	554	4,53	1 521 071,04
4	Żelice	553	4,52	1 518 325,43
5	Łaziska	546	4,46	1 499 106,12
6	Rąbczyn	524	4,28	1 438 702,57
7	Grylewo	486	3,97	1 334 369,18
8	Rudnicze	464	3,79	1 273 965,64
9	Potulice	433	3,54	1 188 851,56
10	Ochodza	429	3,51	1 177 869,09
11	Przysieczyn	385	3,15	1 057 062,01
12	Sienno	380	3,11	1 043 333,93
13	Rgielsko	370	3,02	1 015 877,77
14	Bartodzieje	361	2,95	991 167,23
15	Kaliska	344	2,81	944 491,77
16	Łukowo	340	2,78	933 509,30
17	Pawłowo Żońskie	335	2,74	919 781,23
18	Łęgowo	323	2,64	886 833,84
19	Runowo	303	2,48	831 921,53
20	Kaliszany	242	1,98	664 438,98
21	Siedleczo	240	1,96	658 947,74
22	Werkowo	238	1,94	653 456,51
23	Nowe	234	1,91	642 474,05
24	Wiatrowiec	226	1,85	620 509,13
25	Redgoszcz	205	1,68	562 851,20
26	Kamienica	187	1,53	513 430,12
27	Długa Wieś	180	1,47	494 210,81
28	Tarnowo Pałuckie	174	1,42	477 737,11
29	Kopaszyn	173	1,41	474 991,50
30	Brzeźno Stare	152	1,24	417 333,57
31	Czekanowo	148	1,21	406 351,11
32	Krosno	132	1,08	362 421,26
33	Toniszewo	118	0,96	323 982,64
34	Przysieka	114	0,93	313 000,18
35	Bukowiec	98	0,80	269 070,33
36	Koninek	92	0,75	252 596,64
37	Oporzyn	84	0,69	230 631,71
38	Kiedrowo	81	0,66	222 394,86
39	Bracholin	78	0,64	214 158,02
40	Ludwikowo	75	0,61	205 921,17
41	Sarbką	72	0,59	197 684,32
42	Wiśniewo	69	0,56	189 447,48
43	Kołybiec	38	0,31	104 333,39

Źródło: opracowanie własne.

Postawy mieszkańców wobec propozycji połączenia miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec

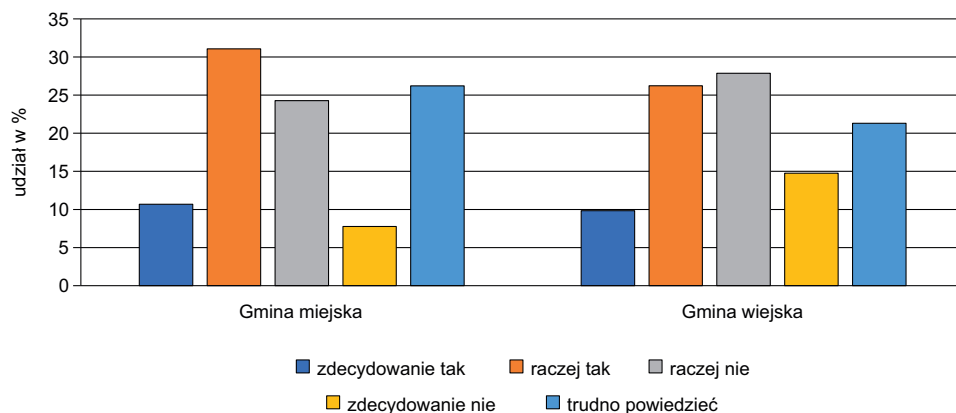
W badaniu ankietowym, mającym na celu scharakteryzowanie postaw mieszkańców wobec propozycji połączenia obu gmin, uczestniczyło 103 mieszkańców miasta oraz 61 mieszkańców gminy wiejskiej Wągrowiec. Pod względem płci w obu rozpatrywanych gminach chętniej odpowiadały kobiety, których udział wynosił odpowiednio 66,02% oraz 62,30% badanych. Zarówno wśród mieszkańców miasta, jak i gminy wiejskiej Wągrowiec najliczniejszą grupę respondentów stanowiły osoby w wieku 26–35 lat i 36–45 lat (w stolicy powiatu wągrowieckiego odpowiednio 22,33% i 23,30%, zaś w gminie obwarzankowej po 21,31% ankietowanych), natomiast najmniej liczną osoby w wieku 18–25 lat (w pierwszej z gmin udział tej grupy wiekowej wynosił 1,94%, a w drugiej z jednostek – 4,92% odpowiadających). Stosunkowo wysoki był udział osób powyżej 65 roku życia, którzy reprezentowani byli przez odpowiednio 12,62% oraz 13,11% badanych. W mieście najwięcej respondentów deklarowało wykształcenie wyższe (41,75% ankietowanych), a w gminie wiejskiej Wągrowiec średnie (45,90%), natomiast najmniej w obu gminach posiadało wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne (odpowiednio po 0,97% oraz 6,56% badanych). Zarówno wśród mieszkańców miasta, jak i gminy wiejskiej Wągrowiec najliczniejszą grupę respondentów stanowiły osoby pracujące (w stolicy powiatu wągrowieckiego 80,58%, zaś w gminie obwarzankowej 62,30% ankietowanych), z kolei najmniej liczną, w przypadku pierwszej z gmin, osoby niepracujące (0,97% odpowiadających), a w przypadku drugiej z jednostek, osoby uczące się (3,28%). Stosunkowo wysoki był udział emerytów lub rencistów, którzy reprezentowani byli przez odpowiednio 14,56% oraz 29,51% badanych.

Poparcie pomysłu połączenia miasta z gminą wiejską Wągrowiec wywołało wśród respondentów obu analizowanych gmin niejednoznaczne reakcje. Badaniem trudno było udzielić zdecydowanych odpowiedzi. W związku z tym wysoki był udział odpowiedzi „raczej tak”, „raczej nie” lub „trudno powiedzieć”, przy czym mieszkańcy stolicy powiatu wągrowieckiego wybierali częściej odpowiedź „raczej tak” (31,07%), a mieszkańcy gminy obwarzankowej – „raczej nie” (27,87%). Brak jednoznacznej identyfikacji z przedstawionym pomysłem wynika z faktu, że większość ankietowanych nie słyszała wcześniej o planach połączenia gmin objętych badaniem. W dyskusji publicznej wspomina się jedynie o nieefektywności zarządzania rozpatrywanymi jednostkami ze względu na ich sztuczny podział, ale nie wysuwa się względem nich oficjalnej propozycji konsolidacji terytorialnej (ryc. 1).

Brak jednoznacznego stanowiska respondentów w kwestii poparcia połączenia rozpatrywanych jednostek znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowanej gotowości do udziału w ewentualnym referendum w tej sprawie. Zarówno mieszkańcy miasta, jak i gminy wiejskiej Wągrowiec byli zdania, że raczej wzięliby udział. W ten sposób odpowiedziało 41,75% mieszkańców stolicy powiatu wągrowieckiego oraz 40,98% mieszkańców gminy obwarzankowej. Odpowiedź „zdecydowanie

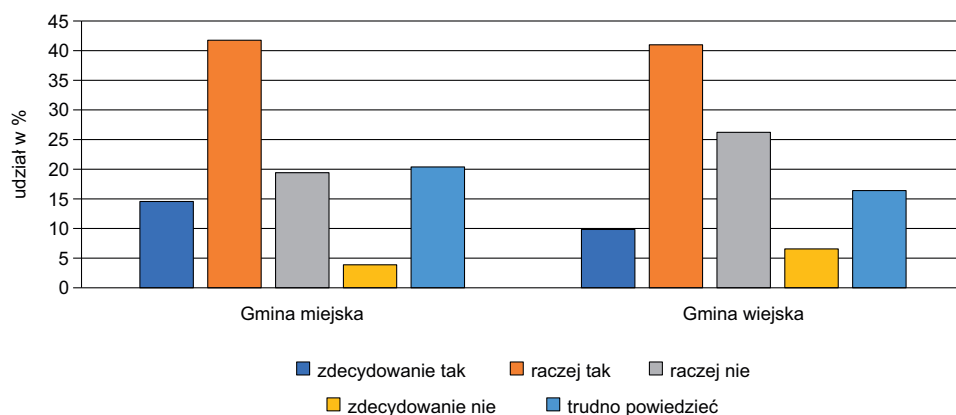
tak” wskazało jedynie odpowiednio 14,56% i 9,84% ankietowanych z miasta oraz gminy wiejskiej (ryc. 2).

Mimo że niewielu respondentów było zdecydowanie przekonanych do udziału w ewentualnym referendum w tej sprawie, to wskazywali oni różnorodne korzyści jako najważniejsze pozytywne aspekty tego procesu. Respondenci zamieszkujący stolicę powiatu węgrowskiego wymieniali najczęściej: poszerzenie terenów inwestycyjnych miasta (61,17%), wzrost znaczenia nowej jednostki w regionie i kraju (41,75%) oraz zwiększenie efektywności w pozyskiwaniu środków unijnych (37,86%). Z kolei ankietowani z gminy obwarzankowej wybierali te same aspekty, ale w innej kolejności. Dla nich najważniejsze były: wzrost znaczenia nowej jednostki w regionie i kraju, zwiększenie efektywności w pozyskiwaniu



Ryc. 1. Procentowe zestawienie odpowiedzi na pytanie: „Czy popiera Pan/Pani pomysł połączenia miasta z gminą wiejską Węgrów?”

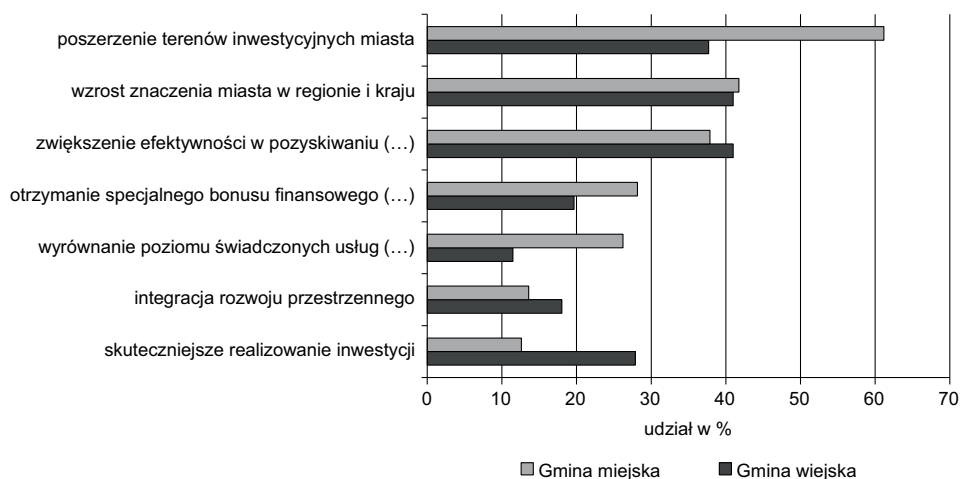
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.



Ryc. 2. Procentowe zestawienie odpowiedzi na pytanie: „Czy wzięłby/wzięłaby Pan/Pani udział w ewentualnym referendum dotyczącym połączenia miasta z gminą wiejską Węgrów?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

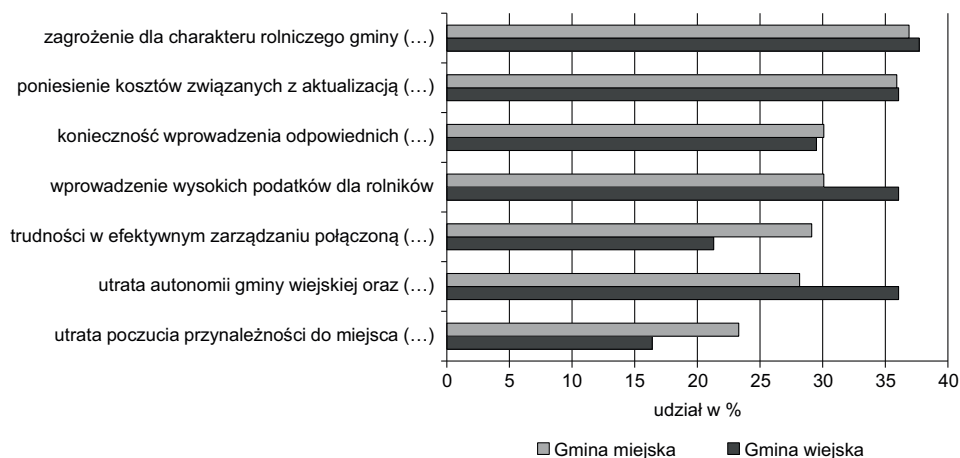
środków unijnych (po 40,98%), a dopiero później poszerzenie terenów inwestycyjnych miasta (37,70%). Dla mieszkańców obu gmin otrzymanie specjalnego bonusu finansowego od państwa miało mniejsze znaczenie (odpowiednio 28,16% i 19,67%) (ryc. 3). Natomiast jako negatywne aspekty przedmiotowego procesu respondenci zamieszkujący stolicę powiatu węgrowskiego wymieniali najczęściej: zagrożenie dla rolniczego charakteru gminy wiejskiej (36,89%), poniesienie kosztów związanych z aktualizacją map i dokumentów jej mieszkańców (35,92%), konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian organizacyjnych oraz wysokich podatków dla rolników (po 30,10%). Z kolei ankietowani z gminy obwarzankowej wybierali te same aspekty, ale w innej kolejności. Dla nich najważniejsze były: zagrożenie dla rolniczego charakteru gminy wiejskiej (37,70%), poniesienie kosztów związanych z aktualizacją map i dokumentów jej mieszkańców, wprowadzenie wysokich podatków dla rolników i utrata autonomii gminy oraz niezależności jej mieszkańców (po 36,07%) oraz konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian organizacyjnych (29,51%). Dla mieszkańców obu gmin utrata poczucia przynależności do miejsca zamieszkania przez mieszkańców gminy wiejskiej miała mniejsze znaczenie (odpowiednio po 23,30% i 16,39%) (ryc. 4).



Ryc. 3. Procentowe zestawienie odpowiedzi na pytanie: „Jakie byłyby najważniejsze pozytywne aspekty łączenia miasta i gminy wiejskiej Węgrów w jedną jednostkę samorządu terytorialnego?”

Uwaga: można było wskazać maksymalnie trzy najważniejsze pozytywne aspekty, w związku z tym wartości procentowe nie sumują się do 100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.



Ryc. 4. Procentowe zestawienie odpowiedzi na pytanie: „Jakie byłyby najważniejsze negatywne aspekty łączenia miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego?”

Uwaga: można było wskazać maksymalnie trzy najważniejsze negatywne aspekty, w związku z tym wartości procentowe nie sumują się do 100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wnioski i dyskusja

Analiza, której celem było określenie możliwości i konsekwencji ewentualnej konsolidacji miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę miejsko-wiejską, pozwala na sformułowanie następujących wniosków końcowych.

Połączenie miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec mogłoby przyczynić się do ograniczenia niektórych trudności organizacyjno-strukturalnych w procesie realizacji zadań publicznych przez gminę obwarzankową. Jednocześnie stanowiłoby przełomowy moment w ponad 600-letniej historii miasta, które zarządzałoby nie tylko obszarem miejskim, lecz także wiejskim o powierzchni prawie dwudziestokrotnie większej od obecnej gminy miejskiej. Podstawą funkcjonowania oddzielnych dotychczas samorządów w jednym organizmie byłby tzw. „kontrakt wągrowiecki”, przygotowany na wzór „kontraktu zielonogórskiego” (2014). Jednym z najważniejszych rezultatów rozpatrywanego procesu byłoby otrzymanie od państwa tzw. „ bonusu ministerialnego”, który dedykowany jest nowo utworzonym gminom powstałym w drodze zgodnych uchwał zainteresowanych rad gmin. W ciągu pięciu kolejnych lat, licząc od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2030 r., jednostka uzyskałaby łącznie 33 598 098,10 zł, które mogłyby zostać przeznaczone m.in. na inwestycje w obecnej gminie wiejskiej Wągrowiec. O ich wyborze decydowałiby mieszkańcy podczas zebrań wiejskich w poszczególnych sołectwach, a środki zostałyby rozdzielone według algorytmu zastosowanego wcześniej w Zielonej Górze, tj. proporcjonalnie do liczby mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych.

Połączenie miasta i gminy wiejskiej Wągrowiec w jedną jednostkę samorządu terytorialnego jest w opinii mieszkańców obu rozpatrywanych gmin pomysłem nowym, ponieważ niewielu słyszało wcześniej o takich planach. Dlatego respondentom trudno było udzielić jednoznacznych odpowiedzi dotyczących poparcia dla tej inicjatywy. Większość mieszkańców zadeklarowała jednak, że raczej wzięłaby udział w ewentualnym referendum w tej sprawie. Do najczęściej wskazywanych korzyści wynikających z ewentualnego połączenia należą: poszerzenie terenów inwestycyjnych miasta, wzrost znaczenia nowej jednostki w regionie i kraju, a także zwiększenie efektywności w pozyskiwaniu środków unijnych. Natomiast wśród najczęściej wymienianych zagrożeń respondenci wskazywali: utratę rolniczego charakteru gminy wiejskiej, koszty związane z aktualizacją map i dokumentów jej mieszkańców, konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian organizacyjnych oraz obawy przed wprowadzeniem wysokich podatków dla rolników.

Podsumowując, należy zauważyć, że problematyka funkcjonowania tzw. gmin obwarzankowych w Polsce budzi rosnące zainteresowanie zarówno w środowiskach naukowych (m.in. Kamosiński 2015, Gibas 2016a, b, Wolanin, Jasiul 2019, Jańczuk 2020, Wolanin, Kęsy 2021, Kozubek 2023a, b, Szmytkie, Sikorski 2024, Kachniarz, Hubar 2025, Kozubek, Konecka-Szydłowska 2025a, b), jak i decydentów publicznych (m.in. Czyżniewski 2013). Pomimo licznych rekomendacji formułowanych przez ekspertów (m.in. Dąmbska, Trzyna 2013, Hausner 2013, Frączek 2014, Wojciechowski 2014, 2022, Sześciło 2019) oraz ustawowych mechanizmów zachęty – takich jak tzw. „bonus ministerialny” (u.d.j.s.t.) – procesy konsolidacyjne postępują w bardzo ograniczonym zakresie, na co wskazuje fakt, że do tej pory doszło jedynie do jednej fuzji jednostek samorządowych (Świaniewicz, Szmigieli-Rawska 2019). Gminy obwarzankowe, otaczające miasta różnej wielkości, z reguły nie wykazują gotowości do połączenia, preferując utrzymanie swojej dotychczasowej niezależności administracyjnej (Stalmach 2010). W dyskusji nad przyszłością tych jednostek szczególnie istotne staje się pytanie o zasadność stosowania jednolitych rozwiązań wobec gmin obwarzankowych (Walczak 2012, Ocena sytuacji... 2013, Polskie obwarzanki 2013). Z uwagi na ich zróżnicowaną specyfikę społeczno-gospodarczą rekomenduje się podejście zindywidualizowane, oparte na pogłębionej analizie m.in. lokalnych uwarunkowań (Kachniarz, Hubar 2025). Kluczowe znaczenie powinny mieć nie tylko aspekty finansowe, ale również opinie społeczności lokalnych, których przekonanie do ewentualnych zmian może przesądzić o sukcesie lub porażce procesów integracyjnych. W dalszych badaniach warto przeprowadzić kompleksową analizę wszystkich gmin obwarzankowych położonych wokół miast pełniących funkcje siedzib ich samorządów. Celem takiej analizy powinno być wyodrębnienie dwóch podstawowych grup: gmin możliwych do połączenia z miastami oraz tych, które – mimo braku gotowości do konsolidacji – powinny rozwijać mechanizmy współpracy międzygminnej. Ostateczny wybór ścieżki rozwoju powinien każdorazowo uwzględniać lokalny kontekst i opierać się na świadomej decyzji mieszkańców jako bezpośrednich uczestników zmian administracyjnych.

Konflikt interesów

Autor deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczam, że tekst artykułu jest w całości jego dziełem.

Literatura / References

- Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec J. 2021. Local Self-Government in Europe. Institute for Local Self-Government, Maribor, Slovenia.
- Cieślak-Wróblewska A. 2021. Awantury o granice. Ekspansja terytorialna miast budzi opory mieszkańców. Rzeczpospolita, Warszawa (<https://regiony.rp.pl/spolecznosci-lokalne/art19174231-awantury-o-granice-ekspansja-terytorialna-miast-budzi-opory-mieszkanow>; dostęp: 1.07.2025).
- Czyżniewski T. 2013. Gminy otaczające miasto? Ja bym je zlikwidował! Łącznik Zielonogórski, Zielona Góra (<https://www.lzg24.pl/artykul/aktualnosci-rozmowy-o-polaczeniu/gminy-otaczajace-miasto-ja-bym-je-zlikwidowal>; dostęp: 1.07.2025).
- Dąbska A., Trzyna S. (red.) 2013. Samorząd 3.0. Forum Od-nowa, Warszawa.
- Dolnicki B. 2024. Samorząd terytorialny. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Frączek M. (red.) 2014. Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego? Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Gawłowski R., Makowski K., Nowosielski M. 2023. Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój, organizacja, działanie. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Gibas P. 2016a. Zmiany poziomu rozwoju „obwarzankowych” małych miast i gmin miejsko-wiejskich w Polsce – analiza porównawcza. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 279: 304–311.
- Gibas P. 2016b. Analiza tempa rozwoju tzw. gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin w Polsce. [W:] K. Heffner, B. Klemens (red.), Obszary wiejskie – wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość. Studia KPZK PAN, 167: 60–69.
- Hausner J. (red.) 2013. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Izdebski H. 2020. Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jaciow M., Kucia J. 2010. Wywiad bezpośredni czy ankieta on-line – dylematy badacza. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 96: 189–198.
- Jańczuk L. 2020. Współpraca gmin obwarzankowych na płaszczyźnie gospodarczej. Zarys problemu. Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, 18(4): 247–259.
- Kachniarz M., Hubar P. 2025. W cieniu miasta – heterogeniczność gmin obwarzankowych. Czasopismo Geograficzne, 96(1): 125–150.
- Kachniarz M., Raczyński R., Pięta I. 2017. Czy podział terytorialny wymaga zmian? Inspiracja Lubieńska. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 490: 78–89.
- Kaczmarek T. 2016. Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Przegląd Politologiczny, 1: 63–80.
- Kaczmarek T. 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Kamosiński S. 2015. Gminy obwarzankowe w Polsce na przykładzie Kujaw i Pomorza. [W:] Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna. Wydawnictwo Uniwersytetu im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 245–270.
- Karlikowski M. 2013. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego, 27: 330–340.
- Kłobučnik M., Bačík V. 2015. Local self-government structure in the EU member states in 2011. Journal of Maps, 12(4): 671–675.

- Kociuba D. 2019. Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce – efekty przestrzenne i społeczno-ekonomiczne. *Studia Miejskie*, 33: 99–113.
- Konarzewski K. 2000. Jak uprawiać badania oświatowe: metodologia praktyczna. Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.
- Kozubek D. 2023a. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin obwarunkowych na tle pozostałych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim. *Samorząd Terytorialny*, 5: 63–78.
- Kozubek D. 2023b. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarunkowych w województwie wielkopolskim – analiza porównawcza. *Space–Society–Economy*, 34: 75–102.
- Kozubek D., Konecka-Szydłowska B. 2025a. Układy obwarunkowe małych miast a poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Studium przypadku województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 73: 125–149.
- Kozubek D., Konecka-Szydłowska B. 2022. Potencjał Wągrowca jako ośrodka powiatowego w świetle wybranych kategorii poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 62: 111–130.
- Kozubek D., Konecka-Szydłowska B. 2025b. Territorial capital as a foundation for the endogenous development of the bagel-shaped systems of small towns: A case study of the Wielkopolskie Voivodeship. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 69(1): 45–76.
- Krok E. 2015. Budowa kwestionariusza ankietowego a wyniki badań. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica*, 37: 55–73.
- Kubicki J. 2017. Połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra we wspólny samorząd terytorialny. [W:] B. Ślusarz, M. Górka (red.), *Wyzwania rozwoju miast. Łączenie samorządów lokalnych. Budżet obywatelski*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Zielonej Górze, Zielona Góra, s. 6–20.
- Kudra-Ostrowska A. 2021. Model przeprowadzania zmian granic gmin – problemy teraźniejszości. Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Analiza Celowa, 5. Warszawa.
- Kuhlmann S., Dumas B.P., Heuberger M. 2022. *The Capacity of Local Governments in Europe. Autonomy, Responsibilities and Reforms*. Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych. 2013. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Pawłowska A. 2015. Zmiany granic i konsolidacja jednostek samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki – podstawy prawne i praktyka. *Studia Politologiczne*, 35: 224–241.
- Polskie obwarunki. 2013. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Rogańska D. 2024. Metody i zakres badań zróżnicowań przestrzennych w badaniach GUS. [W:] A. Gałązka, P. Szukalski (red.), *Demograficzne zróżnicowanie przestrzenne Polski*. Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Sakowicz M. 2012. Struktury terytorialne państw. W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace*, 1: 129–152.
- Sekuła A. 2016. Gmina w systemie zarządzania państwem. [W:] A. Sekuła (red.), *Meandry zarządzania*. Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk, s. 57–80.
- Stalmach S. 2010. Gminy wiejskie nie chcą do miast. *Rzeczpospolita*, Warszawa (<https://www.rp.pl/samorzad/art7090461-gminy-wiejskie-nie-chca-do-miast>; dostęp: 1.07.2025).
- Strategia rozwoju gminy Wągrowiec na lata 2020–2030. 2020. Urząd Gminy Wągrowiec, Wągrowiec.
- Strategia rozwoju miasta Wągrowca do 2030 r. 2023. Urząd Miejski w Wągrowcu, Wągrowiec.
- Swianiewicz P. 2002. Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-wschodniej – próba generalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 10(4): 49–67.
- Swianiewicz P. 2009. Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej. *Samorząd Terytorialny*, 4: 5–22.
- Swianiewicz P. 2014. Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje. Ekspertyza, Warszawa.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A. 2016. Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Swianiewicz P., Szmigiel-Rawska K. 2019. Niezwykle rozszerzenie granic miasta. Przypadek Zielonej Góry w kontekście zjawiska jazdy na gapę. *Studia Regionalne i Lokalne*, 78(4): 54–74.

- Sześciło D. (red.) 2019. Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Szmytkie R. 2019. Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce w latach 1990–2017 i ich wpływ na wielkość zaludnienia. *Konserwatorium Wiedzy o Mieście*, 32(4): 19–34.
- Szmytkie R., Sikorski D. 2024. Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce w 2021 roku. *Czasopismo Geograficzne*, 95(1): 75–94.
- Szmytkie R., Sikorski D. 2024. Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce w 2021 roku. *Czasopismo Geograficzne*, 95(1): 75–94.
- Szyjewski Z., Szyjewski G. 2017. Wiarygodność metod badawczych. *Informatyka Ekonomiczna*, 44(2): 118–131.
- Taylor Z. 1992. O stosowaniu badań ankietowych w geografii społeczno-ekonomicznej. *Przegląd Geograficzny*, 64(3–4): 261–276.
- Walczak D. 2012. Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 99: 205–213.
- Witaszek Z. 2007. Miejsce i rola sondaży w badaniu opinii społecznej. *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej*, 171(4): 141–162.
- Wojciechowski E. (red.) 2014. Samorząd terytorialny w Polsce. Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź.
- Wojciechowski E. 2022. Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym. *Analiza celowa nr 17. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego*, Warszawa.
- Wolanin M., Jasiul R. 2019. Determinanty zarządzania procesem edukacji w gminach obwarunkowanych. [W:] M. Kęsy (red.), *Rozważania badawcze w obszarze zarządzania*. Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 115–144.
- Wolanin M., Kęsy M. 2021. Zarządzanie strategiczne zasobami edukacyjnymi gminach obwarunkowanych. [W:] R. Moniuszko, M. Kęsy (red.), *Problemy i uwarunkowania zarządzania edukacją*. Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 107–131.
- Zagańczyk A. 2014. Zasady konstruowania kwestionariusza ankiety. *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*, 1: 37–43.
- Żelazo M. 2013. Kwestionariusz wywiadu jako narzędzie badawcze. *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej*, 2(6): 222–238.

Towards an urban-rural municipality: an analysis of the possibilities and consequences of a potential consolidation of the town and rural municipalities of Wągrowiec¹¹

Abstract: The main objective of this article is to assess the possibilities and consequences of a potential consolidation of the town and rural municipalities of Wągrowiec into a single local government unit – an urban-rural municipality. The spatial scope of the study covers two administratively separate yet functionally interconnected local governments located in the Greater Poland Voivodeship, within Wągrowiec County. The temporal scope refers to the state as of 2022, with a projection of the potential effects of consolidation through 2030. The study consists of five main stages. The first stage includes a review of the literature on municipal consolidation reforms in both international and national contexts. The second stage presents the geographical location and characteristics of the two municipalities. The third stage discusses the potential opportunities and consequences of a merger, including the identification of possible financial benefits – particularly the ministerial consolidation bonus. The fourth stage presents the results of a survey conducted among residents of both the town and rural municipalities of Wągrowiec, covering their

¹¹ The article is based on the extracts from the master's thesis entitled: "The perspectives of consolidating the city and rural commune of Wągrowiec in the context of selected development conditions", written at the Faculty of Human Geography and Planning of Adam Mickiewicz University in Poznań under the supervision of Dr hab. Barbara Konecka-Szydłowska, AMU Prof. The above-mentioned thesis was defended by the author of the article in June 2024.

opinions on the proposed merger, willingness to participate in a potential referendum, and perceptions of potential benefits and risks associated with creating a new administrative unit. The final stage provides conclusions and recommendations embedded in a broader discussion on the future of urban and rural municipalities and the feasibility of their potential consolidation. The analysis indicates that a newly formed urban-rural municipality could receive a ministerial bonus of over PLN 33 million within five years, which would significantly enhance investment capacity, particularly in the rural areas. Survey results suggest that residents of both municipalities would be likely to participate in a possible referendum on the merger.

Keywords: Local government, territorial consolidation, town and rural municipality of Wągrowiec

Data przekazania tekstu: 15.10.2025; data zaakceptowania tekstu: 12.11.2025.
Article submitted: 15.10.2025; article accepted: 12.11.2025.