

JERZY KORCZAK

DYWERSYFIKACJA TERYTORIALNA
W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

UWAGI WSTĘPNE

We wszystkich bez mała definicjach gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, podkreśla się, że jej fundamentalnym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Również w legalnej definicji gospodarki komunalnej, przez którą rozumie się wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych skierowanych na zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, podkreśla się, że odbywa się ono w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych¹. Mamy jednak świadomość, że nie oznacza to rzeczywistego i pełnego zaspokojenia owych potrzeb, czego przykładem są niedostatki transportu zbiorowego czy ograniczona dostępność do żłobków i przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminy.

Brak możliwości rzeczywistego i pełnego zaspokojenia zbiorowych potrzeb najczęściej wiązany jest z ograniczonymi środkami finansowymi, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego. Stąd też dostrzegamy zróżnicowanie w obrębie każdego z typów jednostek (wśród gmin, wśród powiatów i wśród województw), wynikające z ich potencjału ekonomicznego²,

Dr hab. JERZY KORCZAK – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; adres do korespondencji: ul. Uniwersytecka 22/26, p. 502, 50-145 Wrocław; e-mail: jerko@prawo.uni.wroc.pl

¹ Zob. art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

² Na tym kryterium oparte są rankingi gmin, przeprowadzane przez instytucje zajmujące się badaniami nad ich potencjałem, prezentowane na łamach czasopism np. *Najbogatsze i najbiedniejsze gminy w Polsce. Dochody na mieszkańca*, www.wyborcza.biz (dostęp: 10.03.2014); *Ranking najbogatszych i najbiedniejszych gmin*, www.samorząd.pap.pl (dostęp: 27.02.2014).

co zresztą znajduje swoje ustawowe rozwiązanie przez mechanizm wyrównawczy³. Nie można jednak wykluczyć, że pewne różnicowania w dostępie do usług powszechnie dostępnych w ramach gospodarki komunalnej prowadzonej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego będzie miało inne przyczyny, a nawet, że wręcz będzie ono wynikiem świadomej polityki komunalnej organów tej jednostki.

Prowadzone poniżej rozważania związane są z koncepcją wewnętrznego różnicowania terytorium jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywanych przez nią zadań (głównie własnych), które – korzystając z terminologii swoistej dla nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu – określone jest mianem dywersyfikacji terytorialnej w działalności jednostki. Założone tezy o dopuszczalności takiego różnicowania (dywersyfikacji) uwzględniają konstytucyjną zasadę jednolitości terytorialnej państwa, jak również zasadę równości wobec prawa. Innymi słowy, przy całej świadomości konsekwencji zastosowania zasady jednolitości terytorialnej, które wyklucza w państwie tworzenie autonomii terytorialnej, uważam za możliwe, a zarazem zgodne z prawem wewnętrzne różnicowanie terytorialne, polegające m.in. na wydzielaniu pewnych obszarów, na których jednostka samorządu terytorialnego prowadzi gospodarkę komunalną w odmienny sposób, niż się to odbywa na pozostałych lub innych obszarach⁴. Mimo zdywersyfikowania terytorialnego nie dochodzi przy tym do naruszenia zasady równości wobec prawa w zakresie dostępu do usług publicznych powszechnie dostępnych, chociaż intensywność ich świadczenia oraz ich charakter może na poszczególnych tak wydzielonych obszarach być różna.

Dywersyfikacja terytorialna w działalności jednostek samorządu terytorialnego może być rozpatrywana jako narzędzie zarządzania strategicznego służące do ich rozwoju, szczególnie w warunkach ograniczonych zasobów, a także stagnacji gospodarczej. Takie podejście znajduje swoje oparcie także w założeniach Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020⁵, jak również

³ Zob. art. 29-31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

⁴ Zob. rozważania o dywersyfikacji gospodarstw rolnych w kontekście planowania przestrzennego na obszarach wiejskich – M. STAŃKO, *Planowanie budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] J. BIELUK i in. (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 277-278; I. PALUSZEK, *Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwie rolnym w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, nr 3, s. 2 n.

⁵ Zob. teza 12 cz. I *Spójność terytorialna jako wspólny cel. Na rzecz bardziej harmonijnego i lepiej wyważonego stanu Europy*. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku

w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, dotyczącej polityki zrównoważonego rozwoju terytorialnego Unii⁶.

POJĘCIE DYWERSYFIKACJI

Termin „dywersyfikacja” (łac. *diversus* „różny” i *facere* „robić”) w pierwotnym znaczeniu stosowany był do każdego typu działania prowadzącego do różnicowania, rozszerzania swojej działalności. Dopiero w wieku XX pojęcie dywersyfikacji zaczęto łączyć głównie ze sferą działalności biznesowej, rozumiejąc pod nim różnicowanie działalności, które prowadzi do przyjęcia strategii zmniejszenia ryzyka prowadzonej działalności oraz unikania odpowiedzialności za posiadanie dominującej i monopolistycznej pozycji na rynku⁷. Z tych właśnie powodów współczesne znaczenie najczęściej kojarzone jest z naukami ekonomicznymi i naukami o zarządzaniu, jako że dywersyfikacja stosowana jest przez przedsiębiorstwa w warunkach konkurencji rynkowej o wysokim stopniu ryzyka.

Dywersyfikacja jest przeciwieństwem specjalizacji, procesem zmierzającym do poszerzania zakresu działania danego podmiotu i wyraża się różnicowaniem produktów finalnych⁸, wpływając również na organizację podmiotu dokonującego dywersyfikacji swojej działalności, co prowadzi do dywersyfikacji strukturalnej. Z uwagi na różne kierunki działań dywersyfikujących można mówić o dywersyfikacji pionowej (wertykalnej), dywersyfikacji poziomej (horyzontalnej), dywersyfikacji równoległej, zwanej też lateralną lub konglomeratową. Szczególnym przypadkiem dywersyfikacji jest dywersyfikacja terytorialna – będąca przedmiotem prowadzonych tu rozważań – polegająca na różnicowaniu działalności ze względu na miejsce jej prowadzenia lub docelowego klienta. W naukach o zarządzaniu dywersy-

sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech ([www.vati.hu/territorial agenda/ TA2020_PL.doc](http://www.vati.hu/territorial%20agenda/TA2020_PL.doc)).

⁶ Zob. pkt 1.6.-1.9., 5.6. i 5.7. Opinii Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego w sprawie „W kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego UE”, Bruksela, 17 lutego 2014 r. (www.toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc.EEESC-2013-0516-00-00-AS-TRA-PL.doc). W pkt 5.11. czytamy: „Potrzebne są radykalne działania prowadzące do dywersyfikacji i decentralizacji, aby tworzyć nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich najbardziej dotkniętych wyludnieniem. Dlatego też należy wdrożyć programy na rzecz tych obszarów obejmując konkretne finansowanie”.

⁷ M. SŁAWIŃSKA (red.), *Kompendium wiedzy o handlu*, Warszawa 2008, s. 53, *Nowy leksykon PWN*, Warszawa 1998, s. 411.

⁸ M. E. PORTER, *Strategia konkurencji*, Warszawa 1998, s. 48.

fikacja terytorialna jest niekiedy kojarzona ze strategią rozwoju przez ekspansję terytorialną, a zatem wkraczanie na terytorium do tej pory podmiotowi gospodarczemu nieznaną. W tym wypadku łączona jest z dywizjonalizacją, czyli procesem wydzielania jednostek organizacyjnych o dużym stopniu ich samodzielności, które prowadzą działalność w nowych, w stosunku do dotychczasowego terytorium, miejscach działania.

Mimo wskazanego wyżej silnego związku pojęcia dywersyfikacji ze zjawiskami gospodarczymi nie istnieją uzasadnione przeszkody w zastosowaniu do zjawisk w sferze administracji publicznej. Taki proces wzajemnego przenikania sfery publicznej i sfery biznesowej w płaszczyźnie metodologicznej ma długą historię i wiązany jest z okresem pierwotnego zwrócenia się nauk organizacji i zarządzania w kierunku administracji publicznej po tym, jak wcześniej odnoszone były one wyłącznie do sfery działalności gospodarczej. Przedstawiciele kierunku administracyjnego w szkole klasycznej nauki organizacji: H. Fayol, L.F. Urwick, E.F.L. Brech, a następnie H. Koontz i C. O'Donnell⁹ zastosowali względem administracji publicznej wcześniejsze ustalenia nauki typowe dla badań nad działalnością przedsiębiorstw, dowodząc, że administracja publiczna traktowana jako organizacja w rozumieniu nauk organizacyjnych podlega tym samym regułom. Również ze strony nauki administracji, która pierwotnie pozostawała pod silnym wpływem nauki prawa administracyjnego, zaczęto w II połowie wieku XX wykazywać zainteresowanie instrumentami badawczymi i pojęciami ze sfery nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu. Prowadziło to do propozycji stosowania rozwiązań strukturalnych typowych dla przedsiębiorstw w urzędach i jednostkach organizacyjnych administracji publicznej. Toteż termin „dywersyfikacja” zaczął być odnoszony do zjawisk administracyjnych, a nie tylko biznesowych, z oczywistym zastrzeżeniem, że dywersyfikacja na gruncie prawa administracyjnego i administracji publicznej podlega nie prawom ekonomicznym, jak miało to miejsce w sferze biznesowej, lecz zasadom prawnym. Skoro administracja jest przedmiotem normowania, to tym samym wszelkie różnicowanie w procesie dywersyfikacji struktur administracyjnych, funkcji administracji, zadań administracji, wreszcie form organizacyjnych ich wykonywania – musi wynikać z przepisów administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego lub procesowego¹⁰.

⁹ Zob. A. PAKUŁA, *Kierunek administracyjny* [w:] A. CHRISIDU-BUDNIK, J. KORCZAK, A. PAKUŁA, J. SUPERNAT, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 43-61.

¹⁰ Zwraca się przy tym uwagę, że okresy ewolucji i dywersyfikacji w administracji publicznej są zróżnicowane i w dużej mierze zależą one od obowiązujących doktryn politycznych, koncepcji rozwoju państwa i treści zamierzeń gospodarczych i społecznych. Zob. J. GIERSEWSKI, *Administracja publiczna. Skrypt*, PWSH Pomerania 2012, s. 10.

Stosując wyżej przedstawione typy dywersyfikacji, można wskazać przykłady dywersyfikacji zadań, organizacyjnych form ich wykonywania oraz rozwiązań strukturalnych w administracji publicznej. Dywersyfikacja pionowa w administracji publicznej występuje w tych wszystkich przypadkach gdy dochodzi do pogłębienia specjalizacji w zakresie wykonywanych zadań. W sferze administracji zdecentralizowanej – samorządzie terytorialnym – egzemplifikacją tego procesu jest rozrost zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, już wcześniej wykonywanych, przez ich jakościowe lub ilościowe pogłębienie. Wskazać można jedynie dla ilustracji zadania gmin w zakresie ochrony przeciwpowodziowej¹¹ czy w zakresie sfery socjalnej, gdzie obserwujemy ewolucję od podstawowych zadań w obszarze pomocy społecznej do wspierania rodziny zastępczej¹². Dywersyfikacja pozioma legła u podstaw dyferencjacji zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone ustawowo oraz powierzone w drodze porozumień z zakresu administracji rządowej¹³, gdzie – innymi słowy – dawna gmina w ujęciu teorii naturalistycznej, skupiona na wspólnocie interesów ją zamieszkujących¹⁴ i ich obronie¹⁵, zaczęła występować w imieniu i w zastępstwie państwa, realizując na jej terenie zadania tegoż państwa służące realizacji jego celów i interesów. Zarazem jednak dostrzegamy prze-

¹¹ Zob. zmiany art. 7 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.); art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) i art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013r., poz. 596 z późn. zm.).

¹² Na mocy art. 207, 211, 212 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.).

¹³ Stosuję tę tradycyjną klasyfikację zadań jednostek samorządu terytorialnego mimo modnego ostatnimi czasy w doktrynie nurtu poglądów kwestionujących jej zasadność i przydatność, uważam bowiem, że – po pierwsze – ma swoje historyczne znaczenie dla rozwoju doktryny, po drugie – przyczyny, dla których państwo coraz częściej posługuje się jednostką samorządu terytorialnego dla wykonywania swoich zadań, nie zawsze są czytelne. Tym samym nie wystarczy kwestionować tradycyjną dychotomię zadań, należałoby raczej zbadać przesłanki „usamorządowienia” zadań państwa nie przez ich komunalizację, a jedynie przez zlecenie wykonania zadania, nietrudno bowiem dostrzec, że zadanie, które staje się „własnym”, nosi z natury cechę większej stabilizacji jako komunalnego niż wówczas, gdy tylko jest „zleconym”, a zatem nadal pozostaje zadaniem z zakresu administracji rządowej, a jedynie wykonywane jest przez organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego. Przy określonej koniunkturze politycznej zlecenia zawsze można cofnąć.

¹⁴ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1914, s. 642 „Diese Gebietskörperschaften ruhen auf den nachbarlichen Gemeininteressen”.

¹⁵ H. BETHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e éd., Paris 1920, s. 192: „La commune est l'association des habitants d'une agglomération en vue de s'administrer eux même, de se defender, de pourvoir à la satisfaction des besoins matériels et moraux que fait naître le voisinage”.

jawy dywersyfikacji poziomej także w płaszczyźnie zadań własnych, związane głównie z komunalizacją zadań państwa, zarówno pierwotną z 1990 r., jak również wtórną z 1995 r., gdy po pozytywnych efektach programu pilotażowego szereg zadań administracji rządowej przekazano tzw. wielkim miastom¹⁶, czy równie pierwotną względem powiatów i województw w 1999 r.¹⁷ Jednostkom samorządu terytorialnego przekazywano zatem zadania do tej pory przez nie wykonywane. Wreszcie wbrew pozorom, iż ten typ dywersyfikacji jest niemal genetycznie przypisany wyłącznie podmiotom gospodarczym, także i dywersyfikacja konglomeratowa coraz częściej ma zastosowanie w wykonywaniu zadań administracji publicznej, i to zarówno w sektorze administracji rządowej, gdzie pojawiły się takie formy organizacyjne jak agencje rządowe¹⁸, jak też w sektorze samorządowym, gdzie obok tradycyjnych form organizacyjnych powiązanych z budżetami jednostek samorządu terytorialnego pojawiły się spółki prawa handlowego oraz partnerstwa publiczno-prywatne.

Pozostaje zatem ustalenie możliwości zastosowania dywersyfikacji terytorialnej w administracji. Polegałaby ona na różnicowaniu działalności zarówno ze względu na miejsce jej prowadzenia, jak i jej docelowego adresata. Wydaje się, że już sama typologia jednostek samorządu terytorialnego, z podziałem na województwo, powiat i gminę, jest ilustracją dywersyfikacji terytorialnej, ale bez wątpienia wpisuje się w nią daleko idące zróżnicowanie między gminą miejską i wiejską, między gminą miejską a miastem na prawach powiatu. Dostrzegamy też zróżnicowanie działań podejmowanych przez powiaty o odmiennym charakterze co do geograficznego położenia, dominującego typu gospodarki itp. Podobne dywersyfikacja obserwowana jest w praktycznym funkcjonowaniu samorządów województw (np. województwa Polski wschodniej i województwa Polski zachodniej), co przekłada się na ich wspólne strategie rozwojowe w obrębie każdej kategorii. Dywersyfikację terytorialną można zastosować również do analizy działalności administracji specjalnej i charakterystyki jej wyników, zwłaszcza gdy chodzi

¹⁶ Na mocy art. 2 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692 z późn. zm.)

¹⁷ Na mocy ustawy z dnia z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz.668 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126) skorygowanych później ustawą z dnia 23 lutego 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

¹⁸ Obecnie funkcjonuje w Polsce 12 agencji państwowych, nie licząc dwóch agencji służb specjalnych (ABW i AWW).

o organy tej administracji, których działalność jest uwarunkowana terytorialnie, np. regionalne zarządy gospodarki wodnej, urzędy morskie itp.

DYWERSYFIKACJA TERYTORIALNA NA TERYTORIUM JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zasady podziału terytorialnego dla celów zasadniczych przyjęte w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zobowiązują organy władzy publicznej upoważnione do ustalania i zmian podziału do uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, a także zapewnienia powstałym w wyniku tego podziału jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych. Wykonanie tej zasady nastąpiło zasadniczo w ustawie o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z 1998 r.¹⁹, do której zresztą wspomniany przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wprost odsyłał, przez wprowadzenie podziału państwa na 16 województw, tych zaś na powiaty, które z kolei podzielone zostały na gminy, z wyłączeniem miast na prawach powiatu, które terytorialnie są wydzielone z powiatów i należą bezpośrednio do województw. Jednakże wykaz gmin i powiatów wchodzących w skład województw, o którym mowa w art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 1998 r., ulega zmianom w wyniku zmian granic tych jednostek, a także ich tworzenia albo znoszenia²⁰, ustawodawca założył bowiem, że mapa podziału terytorialnego winna ulegać zmianom, jeśli wymagają tego zmieniające się warunki wykonywania zadań publicznych przez podmioty władzy publicznej mających terytorialne uwarunkowania tak bezpośrednie, jak ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Z tych właśnie przyczyn art. 5a ustawy zobowiązuje Radę Ministrów, dokonującą w drodze rozporządzeń zmian granic województw, do poprawy warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim i zachowania więzi regionalnych w sferze społecznej, kulturowej i gospodarczej. Podobną aksjologią kierują się odpowiednio przepisy art. 4-4f ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3-3d ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie także w procesie zmian w podziale terytorialnym Rada Ministrów, bez względu na to, czy podejmuje

¹⁹ Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

²⁰ Można porównać wykaz ustawowy zawarty w załączniku nr 1 do ustawy z 1998 r. oraz wykaz powiatów określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 10, poz. 652) z wykazem z obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M.P. Nr 48, poz. 654).

procedurę z inicjatywy własnej, czy na wniosek wspólnot i organów jednostek samorządu terytorialnego, zobligowana jest do zapewnienia odpowiednio gminie i powiatowi w miarę możliwości jednorodnego pod względem układu osadniczego i przestrzennego terytorium, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, a także zapewniającego zdolność wykonywania zadań publicznych. Co warto podkreślić, procedury zmian podziału terytorialnego uwzględniają zarówno udział jednostek terytorialnie ze sobą powiązanych (gmin z obszaru powiatu, ale też sąsiednich gmin, sąsiednich powiatów), jak i samych mieszkańców w formie referendum (w przypadku gminy) bądź konsultacji.

Mimo tych konstytucyjnych i ustawowych zasad i wytycznych mapy województw, mapy powiatów i mapy gmin są jednak przedmiotem dyskusji społecznych i politycznych nad ich adekwatnością do społecznych i politycznych potrzeb i oczekiwań, przedmiotem krytycznych analiz, których wynikiem są nie tylko teoretyczne projekty zmian w podziale, ale też kolejne rozporządzenia²¹, w wyniku których liczba gmin z 2419 w 1990 r. wzrosła do 2479 gmin w 2010 r.²², liczba powiatów zaś z 308 w 1998 r. do 314 w 2002 r. Zjawisko to może stanowić podłoże do rozważań nad jednolitością układu osadniczego i przestrzennego jednostek terytorialnych, a tym samym utworzonych w nich jednostek samorządu terytorialnego. Można mianowicie postawić tezę, że układy te nadal nie są jednolite, co w konsekwencji prowadzi do ich wewnętrznego zdywersyfikowania terytorialnego.

Najbardziej jest to widoczne w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które bezpośrednio odnosi się do układów osadniczych stanowiących podstawę procesów planowania i układów przestrzennych, będących tak punktem odniesienia, jak i wynikiem tych procesów. Świadomie pomijam tu dywersyfikację terytorialną na poziomie krajowym, która widoczna jest w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej uchwałą Rady Ministrów²³, wyróżniającej odmienne od siebie

²¹ W ciągu 25 lat funkcjonowania samorządu gminnego wydano 41 rozporządzeń w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i zmian granic oraz w sprawie zmian nazw i siedzib gmin. W ciągu 16 lat funkcjonowania samorządu wojewódzkiego i powiatowego wydano 5 rozporządzeń w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i zmian granic oraz w sprawie zmian siedzib powiatów, w tym dwa z nich dotyczyły włączenia do powiatu wałbrzyskiego, a następnie wyłączenia z niego miasta na prawach powiatu Wałbrzych, oraz dwa rozporządzenia w sprawie zmian granic województw.

²² Z powodu pierwszego w historii samorządu terytorialnego połączenia miasta na prawach powiatu Zielona Góra z gminą Zielona Góra z dniem 1 stycznia 2015 r. liczba gmin spada o 1 – do 2478.

²³ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).

obszary funkcjonalne²⁴ i obszary koncentracji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym i inne, zróżnicowanie bowiem terytorialne kraju o tej wielkości powierzchni i zróżnicowaniu krain geograficznych z natury rzeczy musi za sobą pociągać dywersyfikację terytorialną wykonywania zadań administracji publicznej na tym poziomie organizacyjnym. Bardziej istotne dla prowadzonych tu rozważań są dywersyfikacje terytorialne w obrębie poszczególnych województw, powiatów i gmin.

Bez wątpienia obszar województwa generuje zróżnicowanie poszczególnych jego części, co znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach planowania przestrzennego. Otóż w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się systemy obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym i regionalnym, a ponadto obszary zagrożone powodzią oraz granice terenów zamkniętych i stref ochronnych, a także obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Dla każdego z wymienionych w art. 39 ust. 2 ustawy z 2003 r. obszarów odrębne przepisy wprowadzają swoiste reżimy prawne, co wywołuje efekt dywersyfikacji terytorialnej w wykonywaniu zadań publicznych na ich terenie przez organy właściwe rzeczowo i miejscowo, zwłaszcza jeśli uwzględni się zasadę wprowadzania do planów miejscowych, uchwalanych przez poszczególne rady gmin, ustaleń planu województwa przewidzianą art. 44 ust. 1 ustawy. Przy tym jednak z obszaru województwa wydzielone mogą być subobszary w postaci, po pierwsze, miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego²⁵, dla którego uchwała się odrębne plany zagospodarowania jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 6), po drugie – w postaci obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym (art. 49a pkt 2), tworzonych celem rozwiązywania istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwoju nowych funkcji tych obszarów.

Zwłaszcza ten drugi instrument planowania przestrzennego nosi wyraźne cechy instrumentu dywersyfikacji terytorialnej, bo chociaż wyodrębnienie

²⁴ W art. 49b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą z 2003 r. - do typów obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym zaliczono miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, wiejski obszar funkcjonalny oraz obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym górski i Żuławy, a także przygraniczny obszar funkcjonalny.

²⁵ Do nowelizacji ustawy z 2014 r. obszary te nosiły nazwę obszarów metropolitalnych.

tw. obszarów metropolitalnych (obecnie miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego) również oparte jest na zdywersyfikowaniu terytorialnym funkcji i zadań realizowanych na ich terenie odmiennie lub wyłącznie w stosunku do pozostałych części terytorium województwa, to jednak jest ono naturalnym następstwem procesów cywilizacyjnych, które prowadzą do wykształcania się dominant układu przestrzennego²⁶, podczas gdy obszary funkcjonalne, o których mowa w rozdziale 4a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są wynikiem procesów koncepcyjnych, choć bez wątplenia mających swoje inspiracje w rzeczywistym stanie zagospodarowania przestrzennego. Pierwotnie ustawa z 2003 r. posługiwała się pojęciem obszaru problemowego, wyróżniając obok nich także obszary wsparcia, ale nowela z 2014 r.²⁷ wprowadziła obecne pojęcie, które w świetle art. 2 pkt 6a ustawy oznacza obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych. Obszar taki powinien stanowić zwarty układ przestrzenny, obejmujący tereny funkcjonalnie ze sobą powiązane, które charakteryzują się wspólnymi uwarunkowaniami i mają wspólne jednolite przewidywane cele rozwojowe. Jest to ujęcie znacznie bardziej operatywne funkcjonalnie niż poprzednie obszary problemowe, ale też akcentujące odrębność terytorialną tak wyznaczonego obszaru, który w myśl art. 49c ust. 1 pkt 1 winien cechować się ciągłością i zwartością, pozwalającą na zamknięcie go wspólną granicą. Zgodnie z art. 49d ustawy samorząd województwa określa obszary i ich granice w wyniku przeprowadzonego postępowania, podejmowanego z inicjatywy własnej lub na wniosek samorządów lokalnych w przypadku obszarów o znaczeniu regionalnym, w ramach którego organizuje konferencję z udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa.

Poza instrumentem obszarów funkcjonalnych z zakresu planowania przestrzennego województwo odgrywa istotną rolę w stymulacji rozwoju regionalnego, co zresztą stanowiło jeden z głównych celów reformy z 1998 r. Województwo, będące jednostką samorządu regionalnego, stało się czołowym podmiotem prowadzącym politykę rozwoju rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności

²⁶ Na ten temat szerzej zob. J. KORCZAK, *Wstęp*, [w:] R. RASZEWSKA-SKAŁECKA (red.), *Metropolizacja: realne problemy – potencjalne rozwiązania*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2013, nr 2, s. 5-6.

²⁷ Art. 7 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 379).

gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej²⁸. Województwo w realizacji swojej misji posługuje się instrumentami polityki regionalnej o charakterze niewładczym: instrumentami finansowymi, rozbudową infrastruktury technicznej i społecznej oraz instrumentami niematerialnymi (szkolenia, doradztwo, badania i rozwój technologii)²⁹. Instrumenty finansowe związane są z udziałem województw samorządowych w realizacji programów związanych pierwotnie z narodową strategią rozwoju regionalnego³⁰, następnie z Narodowym Planem Rozwoju³¹, a obecnie z polityką rozwoju³², zwłaszcza zaś przyjmowanych w jej ramach poszczególnych strategiach rozwoju kraju: długookresowej³³, średniookresowej³⁴ i strategiach sektorowych³⁵. W uchwalanej przez sejmik województwa strategia rozwoju województwa w myśl art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa zwrócić należy przy tym uwagę w szczególności na takie cele, jak pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Istotnym narzędziem realizacji tej

²⁸ Zob. art. 2 i 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r. poz. 1649).

²⁹ Zob. G. GORZELAK, *Podstawowe pojęcia*, s. 27.

³⁰ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz.U. Nr 149, poz. 1567 z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

³³ Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. z 2013 r. poz. 121).

³⁴ Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. z 2012 r. poz. 882).

³⁵ Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (M.P. z 2013 r. poz. 640); uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M.P. z 2013 r. poz. 377); uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r. poz. 136); uchwała Nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (M.P. z 2013 r. poz. 73); uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2013 r. poz. 75); uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012-2020 (M.P. z 2012 r. poz. 839); uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423).

funkcji województwa są kontrakty wojewódzkie, w ramach których poszczególne powiaty i gminy otrzymują istotne wsparcie dla realizacji swoich celów rozwojowych. Tym samym województwo dywersyfikuje terytorialnie swój obszar, stymulując rozwój jego poszczególnych części przez zastosowanie opisanego wyżej złożonego instrumentarium finansowego³⁶.

Osobnym przykładem dywersyfikacji terytorialnej na poziomie województwa może być rozwiązanie ze sfery danin publicznych. Otóż w ustawie o podatku rolnym³⁷ przyjęto jako podstawę opodatkowania podatkiem rolnym gruntów gospodarstw rolnych liczbę hektarów przeliczeniowych, która jest ustalana na podstawie powierzchni rzeczywistej gruntu z uwzględnieniem rodzaju i klasy użytków rolnych, wynikających z ewidencji gruntów i budynków, przemnażaną przy zastosowaniu przelicznika wynikającego z zaliczenia danej gminy do jednego z czterech okręgów podatkowych. Okręgi te, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy, uwzględniają warunki ekonomiczne i produkcyjno-klimatyczne danej gminy lub miasta i ustalane są przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz rozwoju wsi po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych w drodze rozporządzenia, które osobno dla każdego z województw zalicza gminy do danego okręgu³⁸. Zarazem jednak sejmik województwa może, na wniosek gminy, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej, dokonać zmian w ustalonym przez rozporządzenie zaliczeniu gmin do okręgów. Dokonuje tego w szczególnie gospodarczo uzasadnionych wypadkach, co pozwala dywersyfikować sytuację podatkową podatników z poszczególnych części województwa, dostosowując ją do lokalnych warunków gospodarowania gruntami rolnymi. Z uwagi na ustawowe ograniczenie skali takich zmian w zakresie zmniejszenia do 1,5% ogólnej powierzchni przeliczeniowej sejmiki nie korzystają zbyt często z tego uprawnienia³⁹, podobnie zresztą jak z dru-

³⁶ Na ten temat szerzej zob. A. CHRISIDU-BUDNIK, J. KORCZAK, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego* [w:] J. KORCZAK (red.), *Województwo, region, regionalizacja: 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, Wrocław 2013, s. 395-417.

³⁷ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz.U. Nr 143, poz. 1614).

³⁹ Uchwały zostały podjęte jedynie przez sejmiki Województwa Świętokrzyskiego (uchwała z dnia 29 czerwca 2009 r., Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 377, poz. 2757), Wielkopolskiego (uchwała z dnia 2 marca 2009 r., Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 63, poz. 878) oraz Zachodniopomorskiego (uchwała z dnia 26 marca 2007 r., Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 59, poz. 947 i uchwała z dnia 27 grudnia 2013 r., Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r. poz. 224).

giego z uprawnień dywersyfikującego terytorialnie gminy z obszaru województwa na położone w terenach górskich i podgórskich oraz pozostałe, jako że art. 13b ustawy o podatku rolnym pozwala sejmikowi ustalić wykaz takich gmin, w których ze względu na górski lub podgórski charakter stosuje się obniżkę podatku rolnego od 30 do 60% w zależności od klasy gruntu⁴⁰. Podobnie jak w przypadku zmian zaliczeń do okręgów podatkowych, tak i w przypadku uznania miejscowości za położoną na terenie podgórskim lub górskim sejmik województwa jest związany normą ustawową, dopuszczającą takie uznanie tylko wówczas, gdy co najmniej 50% użytków rolnych w tej miejscowości jest położonych powyżej 350 m nad poziomem morza.

Najnowszym źródłem dywersyfikacji terytorialnej na poziomie województwa stały się znowelizowane z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisy o gospodarowaniu odpadami⁴¹, które nałożyły na sejmik województwa obowiązek uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, a następnie w odrębnej uchwale określenia sposobu jego wykonania. W ramach określania sposobu wykonania planu sejmik zyskał uprawnienie do podziału obszaru województwa na regiony, w których zlokalizowane są regionalne instalacje do przetwarzania odpadów wraz z instalacjami zastępczymi na czas awarii lub do czasu uruchomienia instalacji regionalnej. W konsekwencji podjęcia tej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, każda z gmin z terenu województwa wchodzi w skład danego regionu, co nakłada na nią obowiązki ustawowe związane z gospodarowaniem odpadami i nie ma możliwości przekazywania odbieranych odpadów do innej niż instalacja z jej regionu⁴². Dotychczasowe stosowanie tych przepisów dowodzi, iż dywersyfikacja w tym wypadku prowadzi do znaczących różnic między poszczególnymi regionami, co przekłada się także na aspekty ekonomiczne w zakresie opłat administracyjnych ponoszonych przez mieszkańców gmin.

⁴⁰ Jedyne dwa sejmiki: Województwa Dolnośląskiego (uchwała z dnia 28 grudnia 2007 r., Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2008 r. Nr 8, poz. 95) i Województwa Podkarpackiego (uchwała z dnia 27 lutego 2012 r., Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 604) ustaliły wykazy takich miejscowości.

⁴¹ Mowa o ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897), która do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) wprowadziła nowe brzmienie jej art. 15. Obecnie obowiązuje nowa ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.), które te same rozwiązania uregulowała w art. 38.

⁴² Zob. dla przykładu uchwałę Nr XXIV/617/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3039).

Zdecydowanie mniejszą rolę w stosowaniu dywersyfikacji terytorialnej odgrywają powiaty, chociaż jako jednostka terytorialna stopnia pośredniego między województwem i gminą winna rolę taką odgrywać, skoro skupia w swoich granicach kilka jednostek stopnia podstawowego, czyli gmin. Przepisy prawa nie stwarzają jednak podstaw prawnych do wprowadzania tego rodzaju rozwiązań w wykonywaniu zadań przez powiat. Nie odgrywa on roli w planowaniu przestrzennym, poza ewentualnym uczestnictwem w procesie wyznaczania obszarów funkcjonalnych przez organy województwa, co nie pozwala mu różnicować poszczególne obszary jego aktywności. Ponadto w mojej ocenie obecny model powiatu wymaga reformy, zwłaszcza terytorialnej, liczba 314 powiatów jest bowiem zbyt duża w stosunku do liczby województw i gmin. W pierwotnych założeniach reform, inicjowanych jeszcze w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, powiat winien był skupiać około 10 gmin i liczyć co najmniej 100 tys. mieszkańców, obecnie zaś tylko 80 powiatów liczy więcej niż 100 tys. mieszkańców, a 2 powiaty liczą zaledwie 23-26 tys. mieszkańców; gdy chodzi o liczbę gmin wchodzących w skład powiatu, to 244 powiaty liczą mniej niż 10 gmin, z czego 8 liczy tylko po 3 gminy, a nieco ponad 20% obejmuje od 10 do 19 gmin. W przypadku tak małych powiatów, tak pod względem liczby jednostek wchodzących w ich skład, jak i pod względem liczby mieszkańców, nie ma wręcz przestrzeni do zastosowania dywersyfikacji terytorialnej. Jedynie zatem reforma konsolidacyjna może doprowadzić do zredukowania liczby powiatów i tym samym stworzenia jednostek powierzchniowo i ludnościowo większych, a tym samym jednostek zachęcających do większego różnicowania terytorialnego i specjalizacji w wykonywaniu zadań na wyróżnianych częściach ich terytorium. Takie procesy konsolidacyjne przeprowadzane są w XXI w. w wielu państwach europejskich właśnie z powodu podnoszenia efektywności zarządzania publicznego, a w tym także dywersyfikacji terytorialnej⁴³.

Natomiast właśnie gmina, choć wydawałoby się jednostka najmniejsza powierzchniowo i ludnościowo, stwarza stosunkowo duże, a być może największe, w porównywaniu do województw i powiatów, możliwości w zakresie wprowadzania dywersyfikacji terytorialnej na swoim terenie. Przede wszystkim związane są one z kluczową rolą gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. W odróżnieniu bowiem od planowania

⁴³ Na ten temat szerzej zob. J. KORCZAK, *W kwestii reform konsolidacyjnych w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] J. SŁUGOCKI (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014, s. 47-66.

na poziomie krajowym i regionalnym, gdzie mamy do czynienia jedynie z aktami polityki przestrzennej, w gminie, która też stosuje akty polityki przestrzennej w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, najważniejszą rolę odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jako akt prawa miejscowego rodzi skutki o charakterze normatywnym, a zwłaszcza kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych na obszarze objętym planem (art. 6 ustawy z 2003 r.).

Oto zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 2003 r. w studium dochodzi do dywersyfikacji terytorialnej już w zakresie wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej całej gminy i przeznaczeniu jej terenów, różnicuje się wskaźniki dotyczące ich zagospodarowania oraz użytkowania, wyznacza się obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Dochodzi do dywersyfikacji terytorialnej przez wyznaczenie obszarów, w których prowadzone będą jakiegokolwiek inwestycje, w tym takich, gdzie sporządzenie miejscowych planów będzie obowiązkowe, gdzie gmina zamierza je sporządzić, ale dobrowolnie, i wreszcie takich, gdzie nie przewiduje się ich sporządzania. Szczególną rolę odgrywają wyznaczone obszary wymagające zmian w dotychczasowym sposobie ich zagospodarowania, np. odrolnienia czy odlesienia, obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, a wreszcie obszary szczególnego zagrożenia (powodziowego, osuwisk itp.) i podlegające szczególnym reżimom prawnym, ograniczającym ich zagospodarowanie (np. obszary pomników ząglady i ich stref ochronnych, ochrony środowiska, krajobrazu, zabytków itp., filarów ochronnych w złożach kopalin). Najdalej posunięta dywersyfikacja następuje jednak w poszczególnych planach miejscowych, jeśli bowiem wziąć pod uwagę takie ustalenia planu, jak wskaźnik zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania, gabaryty obiektów z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, to można wnioskować, że na poszczególnych obszarach planów, a zważywszy, iż w ramach każdego z planów dochodzi do wydzielania różnych obszarów dla różnych celów lub też z zastosowaniem odmiennych wskaźników, wręcz także dla poszczególnych nieruchomości, dojdzie do niekiedy daleko idących odmienności w ich zagospodarowaniu. Oczywiście planowanie odbywa się pod wpływem dwóch istotnych determinant tego procesu: zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady zrównoważonego rozwoju z art. 1 ust. 1 ustawy z 2003 r., co winno gwarantować, że dywersyfikacja nie doprowadzi do chaosu prze-

strzennego oraz rażących dysproporcji w zagospodarowaniu poszczególnych terenów. We współczesnych koncepcjach urbanistycznych kładzie się właśnie nacisk na zróżnicowanie w zagospodarowaniu części miejscowości, np. z wyznaczeniem stref intensywnego zagospodarowania przemysłowego i stref przeznaczonych do zamieszkania, z których wyłącza się właśnie funkcje produkcyjne czy uciążliwe usługi. Dywersyfikacja terytorialna widoczna jest zwłaszcza w realizacji celów planów miejscowych określonych w art. 15 ust. 3, które związane są z wyznaczeniem granic obszarów o różnych funkcjach.

Ponownie możemy odwołać się do dywersyfikacji terytorialnej w sferze danin publicznych, w tym przywołanego już podatku rolnego, jako że tenże sam art. 5 ustawy w ust. 3 pozwala tym razem radzie gminy zaliczyć niektóre wsie położone na terenie gminy do innego okręgu podatkowego niż ten, do którego zaliczona jest, w drodze rozporządzenia czy uchwały sejmiku, cała gmina. Oczywiście uprawnienie to jest ograniczone wyłącznie do wypadków gospodarczo szczególnie uzasadnionych, a w dodatku granicą zmian w zaliczaniu do okręgu jest znany już półtoraprocentowy wskaźnik ogólnej liczby hektarów przeliczeniowych.

W przypadku gminy dochodzą dodatkowo możliwości dywersyfikacji terytorialnej w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych. Już choćby podatek od nieruchomości, w świetle art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (upol)⁴⁴, pozwala różnicować stawki podatku od gruntów i od budowli lub ich części w zależności także od ich lokalizacji, co pozwala gminie wyodrębnić poszczególne strefy podatkowe. Sporne jest natomiast różnicowanie stawek opłaty targowej z art. 15 upol w zależności od miejsca prowadzenia sprzedaży, o ile bowiem początkowo orzecznictwo odmawiało gminie prawa do takiego różnicowania, o tyle ostatnimi czasy stanowisko to uległo zmianie, przyjmując, że różnicowanie stawek może być narzędziem polityki gospodarczej gminy. Gmina zatem może wprowadzać dywersyfikację terytorialną w ustalaniu stawki opłaty targowej, dążąc do kształtowania przestrzeni publicznej handlu i usług, a tym samym poprawy zaspokajania zbiorowych potrzeb jej mieszkańców⁴⁵. Najdalej idącą dywersyfikację terytorialną w sferze danin publicznych można zastosować w wypadku opłaty miejscowej i uzdrowskiej z art. 17 upol, jako że warunki ustanowienia opłat z tego tytułu są w wypadku opłaty miejscowej uzależ-

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849), zwana dalej w skrócie upol.

⁴⁵ Szerzej na ten temat z analizą linii orzeczniczych i poglądów doktryny zob. J. KORCZAK, *Oplata targowa* [w:] E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, J. KORCZAK, M. WOŹNIAK, *Oplata w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 260-269.

nione od występowania w danej miejscowości warunków klimatycznych, krajobrazowych bądź umożliwiających pobyt w celu turystycznym, wypoczynkowym lub szkoleniowym⁴⁶, a w wypadku opłaty uzdrowskiej – od nadania miejscowości lub jej części statusu uzdrowskiej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów po spełnieniu określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowskim warunków⁴⁷. Zważywszy na kategorię gmin zbiorczych, składających się z więcej niż jednej miejscowości, a zarazem na związanie prawa ustanawiania i poboru obu typów opłat lokalnych z obszarem danej miejscowości, spełniającej wymagania ustawowe, dochodzi do zróżnicowania terytorium gminy na część objętą daniną i pozostałą część, na której obszarze opłaty nie obowiązują. Oczywiście w przypadku gmin jednostkowych, czyli składających się z jednej miejscowości, do takiej dywersyfikacji nie będzie dochodzić, chociaż w wypadku opłaty uzdrowskiej jest możliwe, że obowiązują ona tylko w części miejscowości (osiedlu, dzielnicy) i wówczas dywersyfikacja terytorialna będzie mogła mieć zastosowanie⁴⁸.

W sferze danin publicznych w kategorii opłat administracyjnych znajdujemy jeszcze jeden przykład zastosowania dywersyfikacji terytorialnej – jest nim renta planistyczna z art. 36 ustawy z 2003 r., jako że każdy plan miejscowy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12, musi określać stawkę procentową wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia lub zmiany planu, stanowiącą podstawę naliczenia opłaty pobieranej od właściciela lub użytkownika wieczystego tej nieruchomości w razie jej zbycia. Zważywszy na przyjęte w uprzednich rozważaniach potraktowanie władztwa planistycznego gminy jako przejawu dywersyfikacji terytorialnej z racji obejmowania planami poszczególnych części terytorium gminy, ustalone w nich stawki renty planistycznej mają także charakter dywersyfikacyjny.

Gmina stosuje dywersyfikację terytorialną również w zakresie, omawianym uprzednio w odniesieniu do województwa, gospodarowania odpadami, w przypadku bowiem gmin liczących ponad 10 tys. mieszkańców rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dokonać jej podziału na sektory, w ramach których zorganizowane jest odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz umiejscawiane są

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. Nr 249, poz. 1851).

⁴⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich (Dz.U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.).

⁴⁸ Szerzej na ten temat z analizą linii orzeczniczych i poglądów doktryny zob. J. KORCZAK, *Opłata miejscowa i uzdrowska*, [w:] E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, J. KORCZAK, M. WOŹNIAK, *Opłaty w prawie administracyjnym*, s. 270-283.

punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych⁴⁹. Sektory tworzone są z uwzględnieniem nie tylko ogólnej liczby mieszkańców, ale też gęstości zaludnienia na danym terenie oraz warunków terytorialnych obsługi sektora przez jednego przedsiębiorcę. Dla każdego z sektorów odrębnie przeprowadzane są też przetargi na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, co rzutuje na sytuację właścicieli nieruchomości, ale też przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie.

Gmina stwarza możliwości stosowania dywersyfikacji terytorialnej także w odniesieniu do tych części jej terytorium, które zostaną włączone do specjalnej strefy ekonomicznej. Co prawda, zgodnie z art. 2 ustawy o specjalnych strefach (usse)⁵⁰, w ich skład mogą wchodzić jedynie niezamieszkałe części terytorium, ale to z uwagi na cel utworzenia strefy związany wyłącznie z działalnością gospodarczą. Niemniej jednak strefa może być ustanowiona jedynie na gruntach stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste zarządzającego strefą, własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 5 ust. 1) w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydawanego na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki przedstawiony po uzyskaniu opinii zarządu województwa i zgody rady gminy⁵¹ właściwej ze względu na położenie strefy (art. 4 ust. 1-3). Niemniej jednak istotne ze względu na przedmiot prowadzonych tu rozważań jest to, że na częściach terytorium gminy wchodzących w skład strefy stosowane są odrębne reżimy prawne na zasadach określonych ustawą.

⁴⁹ Zob. art. 6d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie usse.

⁵¹ Jako przykład można podać uchwałę Nr 50/XI/2003 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 11 sierpnia 2003 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Rejonu Inwestycyjnego w ramach Tarnobrzskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 231, poz. 6068); uchwałę Nr 69/XII/03 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 23 października 2003 r. w sprawie wyrażenia zgody na powiększenie Podstrefy w „Szydłowcu”, działającej na obszarze Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 292, poz. 7701); uchwałę Nr V/48/2003 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 19 lutego 2003 r. w sprawie utworzenia Podstrefy Sieradz w ramach Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.Urz. Woj. Łódzkiego Nr 82, poz. 735); uchwałę Nr II/14/06 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Podstrefy Żyrardów w ramach Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 269, poz. 10592) i uchwałę Nr LX/90/06 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 25 października 2006 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie podstrefy Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 151, poz. 2186). Na marginesie nie można nie zauważyć, że publikacja wszystkich tych uchwał w wojewódzkich dziennikach urzędowych nie znajduje żadnego oparcia w przepisach ani ustrojowych, ani materialnoprawnych, ani wreszcie przepisach o ogłaszaniu aktów prawa.

Dotyczą one nie tylko danin publicznych, z uwagi na pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie strefy⁵², ale także władztwa administracyjnego, skoro zgodnie z art. 15 usse starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej może za zgodą wojewody powierzyć zarządzającemu strefą niektórych decyzji z zakresu prawa budowlanego⁵³, rada gminy zaś na wniosek może upoważnić zarządzającego do wydawania decyzji w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenów położonych w strefie. W sferze dominium zaś w myśl art. 8 ust. 4 usse organ właściwy w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami⁵⁴ może w drodze umowy zlecić zarządzającemu przygotowanie nieruchomości do sprzedaży oraz zorganizowanie i przeprowadzenie przetargu na zbycie tej nieruchomości.

DYWERSYFIKACJA TERYTORIALNA MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Rozważając dywersyfikację terytorialną w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, nie sposób nie odnieść się do dywersyfikacji opartej na kategoriach jednostek samorządu terytorialnego w obrębie tego samego typu. Zgodnie z przyjętą w Konstytucji i ustawach typologią generalnie jednostki możemy podzielić na jednostki samorządu regionalnego (samorząd województwa) oraz jednostki samorządu lokalnego, obejmujące podstawową jednostkę, jaką jest gmina, i ponadgminną jednostkę, jaką jest powiat⁵⁵. Między jednostkami samorządu regionalnego oraz ponadgminnymi jednostkami samorządu lokalnego nie dochodzi do żadnych zróżnicowań, jednakże w kategorii jednostek podstawowych zróżnicowanie jest daleko idące. Chociaż ustawa

⁵² Są to np. zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych na mocy art. 12 usse, zwolnienia z podatku od nieruchomości z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U Nr 188, poz. 1840 z późn. zm.) oraz z art. 7 ust. 3 upol

⁵³ Nie są to przypadki częste, skoro w wojewódzkich dziennikach urzędowych opublikowano jedynie porozumienia Starosty Chojnickiego (Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2004 r. Nr 138, poz. 2424) i Starosty Stargardzkiego (Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2003 r. Nr 165, poz. 3444 i 3452) z Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną sp. z o.o. z siedzibą w Sopocie w sprawie powierzenia prowadzenia spraw z zakresu prawa budowlanego.

⁵⁴ Idzie o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 518).

⁵⁵ Por. art. 164 Konstytucji RP z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

o samorządzie gminnym posługuje się terminem „gmina” jako kategorią zbiorczą dla wszelkiego typ gmin, to jednak już typologia nazewnictwa organów gmin wskazuje, że status miejscowości będącej siedzibą gminy wpływa na jej charakter i w konsekwencji nazewnictwo. Skoro bowiem art. 15 ust. 2 ustawy rozróżnia gminy, których organ stanowiący i kontrolny nosi nazwę „rada gminy”, albowiem siedziba znajduje się w miejscowości, która nie jest miastem w rozumieniu art. 4 ust. 4, oraz te, których organ tego rodzaju nosi nazwę „rada miasta” z tytułu miejskiego statusu miejscowości będącej siedzibą władz gminy, to wskazuje to na dywersyfikację terytorialną gmin na „miejskie” i „wiejskie” w tym znaczeniu. Potwierdza to zresztą typologia organów wykonawczych z art. 26 ust. 1 i 3 ustawy, przy czym typ gminy miejskiej ma jeszcze dodatkowe rozróżnienie na miasta (gminy) posiadające burmistrza oraz miasta posiadające prezydenta z racji spełnienia warunków z art. 26 ust. 5 ustawy. Ponadto należy wziąć pod uwagę typologię gmin opierającą się na liczbie miejscowości wchodzących w jej skład czy rozróżniającą gminy jednostkowe (w praktyce wyłącznie gminy miejskie, czyli miasta, albowiem w Polsce nie występuje ani jedna gmina jednostkowa wiejska) oraz gminy zbiorcze, czyli składające się z więcej niż jednej miejscowości w rozumieniu odpowiednich przepisów⁵⁶. Jeśli na te typologie nałożyć typologie wynikające z przepisów o statystyce⁵⁷, to otrzymamy podział gmin na miejskie (jednostkowa gmina o statusie miasta), gminy wiejskie (gmina zbiorcza, na której terenie znajdują się wyłącznie wsie) i gminy miejsko-wiejskie (gmina zbiorcza, na której terenie znajduje się przynajmniej jedna miejscowość będąca zarazem siedzibą jej władz, mająca status miasta, a pozostałe stanowią obszar wiejski)⁵⁸.

W kategorii gmin miejskich należy osobno dokonać podziału na miasta na prawach powiatu w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie powiatowym (66) i pozostałe miasta (240), co związane jest przede wszystkim z zakresem wykonywanych zadań, Tym samym dywersyfikacja terytorialna w obrębie tej kategorii przekłada się na to, czy wobec mieszkańców organy

⁵⁶ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. Nr 166, poz. 1612 z późn. zm.).

⁵⁷ Zob. art. 49 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce (Dz.U. z 2012 r. poz. 591) i § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 157, poz. 1031 z późn. zm.).

⁵⁸ Zob. Tabela 1, [w:] J. KORCZAK, P. LISOWSKI, A. OSTAPSKI, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wydanie drugie zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2015 – dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>, s. 373.

miasta wykonują zadania wyłącznie gminne z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, czy też dodatkowo zadania powiatowe z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Można osobno rozważać jeszcze dywersyfikację wynikającą z wyróżnienia stołecznego charakteru miasta Warszawa w zakresie określonym ustawą z 2002 r.⁵⁹

Najwięcej jednak powodów do dywersyfikacji terytorialnej przynoszą gminy zbiorcze, a zwłaszcza miejsko-wiejskie, gdzie organizacja jednostki osadniczej miasta w sposób oczywisty odbiega od organizacji pozostałych jednostek osadniczych z obszaru wiejskiego. Miasto stanowi wobec pozostałych miejscowości centrum cywilizacyjne z infrastrukturą i instytucjami o typowo miejskim charakterze, chociaż w praktyce „miejski” charakter niektórych małych miast jest niekiedy umowny.

Wspólną jednak dla wszystkich typów gmin determinantą dywersyfikacyjną ich terytorium jest skorzystanie z prawa do tworzenia jednostek pomocniczych, określonego w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Poza miastem stołecznym, którego ustrój wewnętrzny uregulowany jest ustawowo i miasto podzielone jest na dzielnice, pozostałe gminy mają nieograniczoną swobodę tworzenia lub rezygnacji z tworzenia oraz stosowaniu różnych typów jednostek pomocniczych. Stąd przykładowo miasto Kraków jest podzielone na 18 dzielnic⁶⁰, podczas gdy miasto Wrocław na 48 osiedli⁶¹, chociaż Wrocław ma mniejszą powierzchnię i liczbę mieszkańców niż Kraków. Spotykamy zresztą bardzo złożone terytorialnie podziały gmin na jednostki pomocnicze. Ustawa wymienia przykładowe typy jednostek pomocniczych: sołectwo, dzielnice i osiedla, ale kończąc zdanie pierwsze art. 5 ust. 1 zwrotem „i inne”, otwiera nieograniczone wręcz możliwości w nazewnictwie typów jednostek. W praktyce samorządowej spotykamy takie jednostki jak przysiółek⁶², kolonia⁶³ czy wspólnota samorządowa⁶⁴, a nawet miejsco-

⁵⁹ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta st. Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).

⁶⁰ Na podstawie uchwały Nr XXI/143/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 1991 r. w sprawie utworzenia w Mieście Krakowie dzielnic miejskich (BIP) oraz uchwały Nr XVI/192/95 Rady Miejskiej Krakowa z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie zmian i szczegółowego wyznaczenia granic Dzielnic miejskich Krakowa (Gazeta Urzędowa Miasta Krakowa Nr 10).

⁶¹ Pierwotnie na 47 na podstawie uchwały Nr XX/110/91 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 marca 1991 r. w sprawie podziału Wrocławia na osiedla (Biuletyn RMW z 1991 r. Nr 3), następnie na 48 na podstawie uchwały Nr XLVII/3060/06 z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie podziału Osiedla Wojszyce-Ołtaszyn (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 75, poz. 1196).

⁶² Statut Gminy Cisna przewiduje, że w ramach sołectwa może być utworzona jednostka niższego rzędu – przysiółek. Zob. § 7 ust. 3 uchwały Nr VI/25/2003 Rady Gminy Cisna z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie nadania Statutu Gminy Cisna (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego Nr 31,

wość⁶⁵, miasto-osiedle⁶⁶ czy komitet blokowy⁶⁷ lub blokowa wspólnota mieszkańców⁶⁸. Dywersyfikacja terytorialna przejawia się głównie w tym, że na terenie tej samej gminy mogą wystąpić obok siebie różne typy jednostek pomocniczych, a ponadto może dojść do wielostopniowości podziału zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Sytuacja zróżnicowania typów jednostek pomocniczych na tym samym poziomie organizacyjnym występuje najczęściej w gminach zbiorowych, zwłaszcza miejsko-wiejskich, gdy obszar wiejski zwyczajowo jest podzielony na sołectwa, rzadziej osady, kolonie i przysiółki, niekiedy wsie, miasto zaś albo stanowi, w myśl art. 5 ust. 1 zdanie drugie, osobną jednostkę pomocniczą – miasto, albo jest dzielone na typowe dla miasta jednostki: dzielnice bądź osiedla. Przy tym możemy mieć do czynienia z miejską jednostką pomocniczą o ustroju zbliżonym do osiedla z art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym⁶⁹, jak również z miastem jako jednostką pomocniczą o pełnym ustroju⁷⁰. Niemniej jednak dochodzi też do sytuacji, że

poz. 612). Natomiast Statut Gminy Żukowice traktuje sołectwa i przysiółki jako jednostki tej samej rangi – zob. § 33 ust. 1 uchwały Rady Gminy w Żukowicach z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żukowice (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 33, poz. 870).

⁶³ Zob. uchwała Nr 1736/LXXIII/2002 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 17 stycznia 2002 r. w sprawie utworzenia Kolonii „Ząbkowska” i nadania jej Statutu (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 45, poz. 1007).

⁶⁴ Zob. uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Wałbrzych pn. Wspólnoty Samorządowej „Lubiechów” i nadania Statutu tej jednostce (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r. Nr 21, poz. 510 z późn. zm.).

⁶⁵ Zob. uchwała Nr XIII/112/2003 Rady Miejskiej w Sulęcinie z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Miejscowość Wędrzyn i nadania jej Statutu (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego Nr 113, poz. 1937).

⁶⁶ Zob. uchwała Nr XXXVI/262/10 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw i miasta-osiedla (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 199, poz. 3662).

⁶⁷ Statut Gminy Sędziszów przewiduje, że w ramach sołectw mogą być tworzone jednostki niższego rzędu: kolonie i przysiółki, a w mieście Sędziszów komitety blokowe – zob. § 11 uchwały Nr XXXI/222/2013 Rady Miejskiej w Sędziszowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego Statutu Gminy Sędziszów (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 1276).

⁶⁸ Zob. § 36 ust. 6 uchwały Nr XI/89/2003 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Skarbimierz (Dz.Urz. Woj. Opolskiego Nr 9, poz. 178).

⁶⁹ Przykładem jest wspomniane wcześniej (przyp. 66) miasto-osiedle Pyzdry, jak również Osiedle Łobez, obejmujące obszar miasta Łobza – zob. § 1 załącznika do uchwały Nr XIII/116/03 Rady Miejskiej w Łobzie z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla w Łobzie (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 12, poz. 225). Natomiast nieco inaczej określono status Miasta Moryń – zob. uchwała Nr XX/166/2004 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 20 października 2004 r. w sprawie uchwalenia statutu jednostki pomocniczej – Miasto Moryń (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 85, poz. 1579).

⁷⁰ Przykładem może być Miasto Siechnice, które stanowi jednostkę pomocniczą Gminy Siechnice z Radą Miasta jako organem uchwałodawczym i Zarządem Miasta jako organem wy-

w gminie jednostkowej – mieście – mają zastosowanie dwa typy jednostek: typowych dla miasta dzielnicy bądź osiedla oraz absolutnie nietypowej, jaką jest sołectwo. Ta nietypowa sytuacja została uznana za zgodną z przepisami ustawy w orzecznictwie sądowo-administracyjnym⁷¹, dostrzeżono bowiem dwa możliwe powody związane z charakterystyką układu osadniczego. Pierwszy jest związany z pewną kategorią miast, których mieszkańcy w jakiejś części zajmują się produkcją rolną, i wówczas zamieszkała przez nich część miasta, choć nie jest odrębną miejscowością spełniającą definicję wsi, nosi wyraźnie niemiejski charakter, co skłania do zorganizowania jej nie jako dzielnicy czy osiedla, ale właśnie sołectwa⁷². Drugi jest następstwem żywiołowych procesów urbanizacyjnych, gdy dochodzi do zmiany granic geodezyjnych miasta i zostaje do niego włączony obszar dotychczas wiejski z istniejącymi już na nim sołectwami.

Można też przywołać przykład dywersyfikacji terytorialnej z Wrocławia z lat 1991-2003, kiedy większa liczbowo część z osiedli posiadała pełny ustrój z radą osiedla i wybieranym przez nią zarządem, pozostałe zaś miały ustrój uproszczony z zebraniem mieszkańców jako organem uchwałodawczym oraz wybieranym przez nie zarządem osiedla. Dopiero w 2003 r. przeprowadzono reformę ustroju osiedli, ujednocijając ustrój organów według modelu pełnego, tj. z radą i zarządem⁷³.

konawczym jednostki pomocniczej – zob. § 102 uchwały Nr XLI/260/13 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Siechnice (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2445). Do dnia 1 stycznia 2010 r. miasto Siechnice były jedynym w Polsce przypadkiem miasta położonego na terenie gminy (Gminy Święta Katarzyna), które nie było siedzibą jej władz (siedziba znajdowała się w miejscowości Święta Katarzyna), na mocy § 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. Nr 120, poz. 100) przeniesiono siedzibę władz Gminy Święta Katarzyna do miasta Siechnice, a następnie zmieniono nazwę Gminy na Gmina Siechnice.

⁷¹ Zob. wyrok II OSK 2910/13 NSA z dnia 4 lutego 2014 r. (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) utrzymujący w mocy wyrok II SA/Po 681/13 z dnia 16 sierpnia 2013 r. uchylającego rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego stwierdzające nieważność uchwały Nr LVI/372/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Tumidaj” Gminy Jarocin.

⁷² Ciekawą ilustrację takiej złożoności stanowi Samorząd Mieszkańców Skały, na który składa się Miasto Skała i dwa przysiółki – zob. uchwała Nr V/50/03 Rady Miejskiej w Skale z dnia 17 lutego 2003 r. w sprawie przyjęcia Statutu Samorządu Mieszkańców Skały (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego Nr 113, poz. 1458).

⁷³ Dnia 16 października 2003 r. podjęto 47 uchwał o nadaniu nowych statutów osiedlom, zaś po podziale z 2006 roku dnia 8 czerwca 2006 r. nadano nowy statut dwóm nowym osiedlom. Obecnie obowiązuje 48 jednolitych tekstów tych statutów ogłoszonych w Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 144-155 i 722-757.

Dywersyfikacja terytorialna ma także swoje zastosowanie w wypadku wprowadzenia kilkustopniowego ustroju jednostek pomocniczych. Jak już wspomniano, nawet sołectwa mogą być dzielone na jednostki niższego rzędu: kolonie, przysiółki, wsie itp., ale spotyka się też podział dzielnic w miastach na jednostki niższego rzędu, np. osiedla. Możliwość wprowadzenia takiego podziału dzielnic na jednostki niższego rzędu bez określenia ich typu przewiduje § 48 Statutu Warszawy⁷⁴, w konsekwencji jedynie 9 dzielnic, czyli połowa, wprowadziła podział na 57 osiedli⁷⁵. Natomiast § 74 Statutu Krakowa⁷⁶ przewiduje możliwość tworzenia w dzielnicach jako jednostek niższego rzędu osiedli i sołectw, jednakże jak dotąd jedynie w Dzielnicy X utworzono jedno osiedle⁷⁷.

DYWERSYFIKACJA TERYTORIALNA W RAMACH FORM WSPÓLDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Na kwestie dywersyfikacji terytorialnej w aspekcie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego można spojrzeć także z poziomu rozważań o formach współdziałania tych jednostek. Należy bowiem zwrócić uwagę na konsekwencje porozumień horyzontalnych i wertykalnych⁷⁸, w wyniku których dochodzi do zmian zakresu działania jednostek biorących udział w porozumieniu, a także właściwości rzeczowej i miejscowej ich organów. O ile jeszcze w przypadku porozumienia horyzontalnego homogenicznego, gdy gmina w drodze porozumienia przekazuje wykonywanie określonego zadania innej gminie, dywersyfikacja będzie, być może, mniej widoczna, bo wyłączenie się organu gminy przekazującej z wykonywania zadania nie po-

⁷⁴ Uchwała Nr XXII/743/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 23, poz. 875 z późn. zm.).

⁷⁵ Jest bardzo zróżnicowany, albowiem dzielnica Żoliborz ma tylko jedno osiedle, podczas gdy dzielnica Wawer 13, a Bielany aż 14.

⁷⁶ Obwieszczenie Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6525).

⁷⁷ Uchwała Nr CXVII/1231/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 września 2006 r. w sprawie utworzenia Osiedla Uzdrowisko Swoszowice jako jednostki pomocniczej niższego rzędu w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego Nr 733, poz. 4405 z późn. zm.).

⁷⁸ Koncepcję takiego rozróżnienia porozumień przedstawiłem w: J. KORCZAK, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20-38.

winno powodować odmienności działania organu gminy przejmującej wykonywanie zadania, o tyle przy porozumieniach wertykalnych i heterogenicznych zarazem będziemy mieli do czynienia z widocznymi skutkami dywersyfikacji. Oto bowiem województwo przekazujące, w drodze porozumienia, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, własne zadania powiatom lub gminom ze swojego obszaru dywersyfikuje ten obszar na te powiaty lub gminy, które przejmą wykonywanie jego zadania swoimi organami lub jednostkami organizacyjnymi, oraz pozostałe powiaty lub gminy, które nie zawarły porozumienia i w związku z tym województwo wykonuje swoje zadanie bezpośrednio na ich terenie. Podobna sytuacja ma miejsce w wypadku powiatu, który w trybie art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym przekazał wykonywanie swojego zadania gminie ze swego obszaru, tym samym dywersyfikując swój obszar na gminę, z którą zawarł porozumienia i na jej terenie nie wykonuje tego zadania, oraz pozostałe gminy spoza porozumienia, na których terenie wykonuje to zadanie bezpośrednio.

O swoistej dywersyfikacji terytorialnej można mówić także w przypadku porozumień horyzontalnych homogenicznych województw, które podjęły odpowiedzialną i dobrowolną inicjatywę do stworzenia makroregionów rozwoju regionalnego. Do tej pory województwa Dolnośląskie, Wielkopolskie i Zachodniopomorskie zawarły dnia 26 sierpnia 2010 r. „Porozumienie w sprawie podjęcia wspólnych prac nad strategią i programem operacyjnym rozwoju Polski Zachodniej”, natomiast województwa Śląskie i Małopolskie w dniu 5 kwietnia 2013 r. przyjęły „Samorządową Strategię dla Rozwoju Polski Południowej w obszarze województw śląskiego i małopolskiego do roku 2020”⁷⁹. Jest to działanie innej natury niż utworzony odgórnie makroregion Polski Wschodniej, w którego skład wchodzi województwa: Lubelskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie⁸⁰.

W praktyce samorządowej spotkać można przykłady zastosowania dywersyfikacji terytorialnej w ramach form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w wypadku związków międzygminnych, komunalnych i związków powiatów, które przejmują wykonywanie określonych w ich statucie zadań od członkowskich jednostek samorządu terytorialnego.

⁷⁹ Na ten temat szerzej zob. A. CHRISIDU-BUDNIK, J. KORCZAK, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, s. 410-413.

⁸⁰ Uchwała Nr 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 641), która jest kontynuacją i rozwinięciem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. nr K (2007) 4568 (z późn. zm.).

Przykładowo analizowano dywersyfikację terytorialną na terytorium gminy w zakresie gospodarowania odpadami, gdy rada gminy dokonuje podziału obszaru gminy na strefy odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów zgodnie z art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Otóż gdy gminy utworzą związek międzygminny dla wykonywania zadań z zakresu tej ustawy, to wówczas może on dokonać podziału obszaru swojej działalności, obejmującego terytoria gmin członkowskich, na strefy, którymi mogą być gminy lub ich części⁸¹.

Można też rozpatrywać szczególnym przypadkiem dywersyfikacji terytorialnej w przypadku jednostki samorządu terytorialnego zawierającej porozumienie ze związkiem jednostek⁸². Należy bowiem zwrócić uwagę, że związek inaczej będzie wykonywał swoje zadania na obszarze związku względem swoich członków, inaczej zaś będzie wykonywał to samo zadanie poza swoim obszarem wobec jednostki, która jedynie zleciła wykonywanie tego zadania w ramach zawartego ze związkiem porozumienia.

PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania potwierdzają wyjściową tezę o możliwości zastosowania narzędzi zarządzania w sferze biznesowej do zarządzania sferą publiczną, w tym wypadku dywersyfikacji terytorialnej. Ponadto dywersyfikacja między jednostkami tego samego rządu, jak i dywersyfikacja w granicach jednostki nie są sprzeczne z konstytucyjną zasadą jednolitości. Dywersyfikacja terytorialna pozwala dostosować funkcjonowanie organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego do specyfiki poszczególnych wręcz miejscowości lub ich części.

Doskonałym potwierdzeniem tego wniosku jest choćby wątek rozważań o dywersyfikacji terytorialnej w gminach. Opisane wyżej przykłady rozwiązań praktycznych oraz analiza regulacji prawnych w przedmiocie tworzenia jednostek pomocniczych gmin ilustrują korzyści płynące z dywersyfikacji terytorialnej w tej płaszczyźnie. Oto bowiem można w poszczególnych częś-

⁸¹ Jako przykład można wskazać uchwałę Nr XII/61/2013 Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej na sektory odbierania odpadów komunalnych (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2327 z późn. zm.).

⁸² O takim typie porozumień informuje Tabela 38, [w:] J. KORCZAK, P. LISOWSKI, A. OSTAPSKI, *Ustrój samorządu terytorialnego*, s. 428.

ciach terytorium gminy zastosować różne typy jednostek oraz wielostopniową ich organizację, dostosowane do swoistego układu osadniczego (mniej lub bardziej zurbanizowanego) i charakterystyki demograficznej ich mieszkańców (grupy wiekowe, rodzaj dominującego zajęcia, tradycje kulturowe, religijne itp.).

BIBLIOGRAFIA

- BETHÉLEMY Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e éd., Paris 1920.
- CHRISIDU-BUDNIK Agnieszka, KORCZAK Jerzy: *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego* [w:] J. KORCZAK (red.), *Województwo, region, regionalizacja: 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013.
- GIERSZEWSKI Janusz: *Administracja publiczna*. Skrypt, PWSH Pomerania 2012.
- GORZELAK Grzegorz: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*, [w:] *Podstawy polityki regionalnej. Reforma Administracji Publicznej – materiały szkoleniowe. zeszyt 21*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.
- JELLINEK Georg: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1914.
- SŁAWIŃSKA Maria: *Kompendium wiedzy o handlu*, Warszawa 2008.
- KORCZAK Jerzy: *Wstęp*, [w:] R. RASZEWSKA-SKAŁECKA (red.), *Metropolizacja: realne problemy – potencjalne rozwiązania, „Przegląd Administracji Publicznej”* 2013, nr 2.
- KORCZAK Jerzy: *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „*Samorząd Terytorialny*” 2009, nr 6.
- KORCZAK Jerzy: *Oplata targowa* [w:] E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, J. KORCZAK, M. WOŹNIAK, *Oplaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013.
- KORCZAK Jerzy: *Oplata miejscowa i uzdrowiskowa*, [w:] E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, J. KORCZAK, M. WOŹNIAK, *Oplaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013.
- KORCZAK Jerzy: *W kwestii reform konsolidacyjnych w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] J. SŁUGOCKI (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno-administracyjne*, Tom II, Wrocław 2014.
- KORCZAK Jerzy, LISOWSKI Piotr, OSTAPSKI Adam: *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wydanie drugie zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2015 – dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>
- Nowy leksykon PWN*, Warszawa 1998.
- PAKUŁA Andrzej: *Kierunek administracyjny* [w:] A. CHRISIDU-BUDNIK, J. KORCZAK, A. PAKUŁA, J. SUPERNAT, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- PALUSZEK Irena: *Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych w Polsce*, „*Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*” 2008, nr 3.
- PORTER Michael E.: *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, tł. zbiorowe, Warszawa 1998.
- STAŃKO Marek: *Planowanie budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] J. BIELUK i in. (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.

DYWERSYFIKACJA TERYTORIALNA W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

W artykule została przedstawiona koncepcja wewnętrznego zróżnicowania terytorium jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywanych przez nią zadań (głównie własnych), które – korzystając z terminologii swoistej dla nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu – określone jest mianem dywersyfikacji terytorialnej w działalności jednostki. Teza wyjściowa o dopuszczalności dywersyfikacji uwzględnia konstytucyjną zasadę jednolitości terytorialnej państwa, jak również zasadę równości wobec prawa, w tym sensie, że jest możliwe, a zarazem zgodne z prawem, wewnętrzne różnicowanie terytorialne, polegające m.in. na wydzielaniu pewnych obszarów, na których jednostka samorządu terytorialnego prowadzi gospodarkę komunalną w odmienny sposób niż na pozostałych lub innych obszarach.

Dywersyfikacja terytorialna w działalności jednostek samorządu terytorialnego może być rozpatrywana jako narzędzie zarządzania strategicznego, służące ich rozwojowi, szczególnie w warunkach ograniczonych zasobów, a także stagnacji gospodarczej. Takie podejście znajduje swoje oparcie w założeniach Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020, jak też w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, dotyczącej polityki zrównoważonego rozwoju terytorialnego Unii.

W artykule przeprowadzono analizę stanu regulacji prawa pozytywnego i doktryny w zakresie zróżnicowania terytorialnego w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na poziomie województw, powiatów i gmin. Analiza został odniesiona do wybranych sfer działalności tych jednostek, takich jak planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka odpadami, ustanawianie niektórych danin publicznych o charakterze lokalnym.

Streścił Jerzy Korczak

Słowa kluczowe: dywersyfikacja, dywersyfikacja terytorialna, samorząd terytorialny, jednostka samorządu terytorialnego, gmina, powiat, województwo, gospodarka komunalna.

TERRITORIAL DIVERSIFICATION IN SELF-GOVERNMENT ACTIVITY

Summary

The article presents the concept of internal differentiation of a territory of an entity of territorial self-government within the scope of its tasks (mainly own tasks), which – according to the terminology specific for economic and management studies – is defined as territorial diversification in the entity's activity. The initial thesis on acceptability of diversification includes the Constitutional principle of territorial uniformity of the state as well as the principle of equal justice under law in the sense that the internal territorial differentiation that consists in; among others, isolating certain areas within which an entity of territorial self-government pursues the municipal economy in an different way than within other or different areas, is possible and lawful.

Territorial diversification in the activity of entities of territorial self-government can be considered as a strategic management tool supporting development; especially, in the conditions of limited resources and economic stagnation. This approach is additionally supported by the assumptions of the Territorial Agenda of the European Union 2020, and the opinions of the European Economic and Social Committee on the sustainable territorial development policy of the European Union.

The article analyses the regulatory status of the positive law and doctrine within the frameworks of territorial diversification in the functioning of the entities of territorial self-government at the level of voivodeships, districts and communes. The analysis was referred to the selected spheres of these entities' activity, as spatial planning and development, waste management and establishing certain local public imposts.

Summarised by Jerzy Korczak

Key words: diversification, territorial diversification, territorial self-government, self-government unit, the municipality, district, voivodship, municipal economy.