



POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE • POLISH GEOGRAPHICAL SOCIETY

czasopismo  
geograficzne

geographical  
journal od  
since 1923

## POZIOM WYPOSAŻENIA INSTYTUCJONALNEGO GMIN W POLSCE W 2021 ROKU

### THE INSTITUTIONAL BASE OF MUNICIPALITIES IN POLAND IN 2021

Robert Szmytkie, Dominik Sikorski

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Zakład Geografii Społeczno-Ekonomicznej, plac Uniwersytecki 1, 50-137 Wrocław,

RS  <https://orcid.org/0000-0001-6415-9342>, e-mail: [robert.szmytkie@uwr.edu.pl](mailto:robert.szmytkie@uwr.edu.pl),

DS  <https://orcid.org/0000-0003-2612-3490>, e-mail: [dominik.sikorski@uwr.edu.pl](mailto:dominik.sikorski@uwr.edu.pl)

---

#### Streszczenie

Głównym celem niniejszego opracowania było określenie poziomu wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce. W badaniach zastosowano metodę typologii wzorcowej, która zakłada istnienie pewnej liczby rzędów osiedli centralnych wraz z typowymi dla tych rzędów rodzajami funkcji centralnych. Jako reprezentatywne dla poziomu gminnego określono 13 rodzajów instytucji centralnych. Badania wykazały, że gminy w Polsce cechowały się generalnie wysokim poziomem wyposażenia instytucjonalnego. Pewne niedobory w zakresie występowania instytucji gminnych zdiagnozowane zostały w przypadku gmin wiejskich i gmin obwarzankowych, a wielkość gminy jedynie w ograniczonym zakresie miała wpływ na jej poziom wyposażenia instytucjonalnego. W skali regionalnej województwa położone w zachodniej i południowej części Polski cechowały się nieznacznie wyższym poziomem wyposażenia w instytucje gminne niż województwa leżące w środkowej i wschodniej części kraju. W świetle uzyskanych wyników można stwierdzić, że wyposażenie instytucjonalne większości gmin pozwala na wypełnienie powierzonych im zadań własnych w stopniu bardzo wysokim lub wysokim.

**Słowa kluczowe:** podział terytorialny, gminy w Polsce, instytucje centralne, wyposażenie instytucjonalne.

---

Szmytkie R., Sikorski D. (2024). Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce w 2021 roku. *Czasopismo Geograficzne*, 95(1): 75–94. <https://doi.org/10.12657/czageo-95-04>



Otrzymano/Received: 10.01.2024  
Zaakceptowano/Accepted: 04.03.2024

---

**Abstract**

The main objective of this paper is to determine the institutional base of municipalities in Poland. Use was made of the method of model typology, which assumes the existence of a certain number of rows of central settlements along with the types of central functions typical of these rows. Thirteen types of central institutions have been identified as representative of the municipal level. The survey shows that Polish municipalities are generally characterised by a high level of the institutional base. Some deficiencies in the incidence of municipal institutions have been diagnosed in the case of rural and ring municipalities. On a regional scale, provinces located in the western and southern parts of Poland have a slightly larger institutional base than those located in the central and eastern parts of the country. The size of the municipality has only a limited impact on the development of its institutional base. In the light of the research results, it can be concluded that the institutional base of most municipalities in Poland allows them to fulfil their own tasks to a very high or high degree.

**Keywords:** territorial division, municipalities in Poland, central institutions, institutional base.

---

**WPROWADZENIE**

Reforma administracyjna kraju w 1999 r. przywróciła trójstopniową strukturę podziału terytorialnego, funkcjonującą wcześniej do 1975 r. Wiązało się to z reaktywacją powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego i podziału administracyjnego. W wyniku reformy znacznej redukcji uległa również liczba województw (ich liczba zmniejszyła się z 49 do 16). Co jednak ciekawe, reforma nie zmieniła podziału terytorialnego państwa na szczeblu podstawowym. Gminy w ich obecnym kształcie, z niewielkimi modyfikacjami co do liczebności, zakresu przestrzennego czy statusu poszczególnych jednostek (Kaczmarek, 2016), funkcjonują w strukturze podziału terytorialnego kraju od 1973 r., kiedy to zastąpiły miasta, osiedla i gromady, wprowadzone w ramach reformy administracyjnej w 1954 r. (Dziki, 2013). Jak stwierdził Śleszyński (2015), analizując skutki reformy z 1999 r. i przyjętych rozwiązań administracyjno-terytorialnych, podział gminny jest stosunkowo najmniej krytycznie oceniany, co zapewne wynika z długiej tradycji tych jednostek. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu coraz częściej pojawiają się opinie w sprawie konsolidacji mniejszych jednostek podziału terytorialnego, co przyczyniłoby się do zwiększenia ich potencjału czy poprawy efektywności działań administracji (Walczak, 2012; Kaczmarek, 2016; Kachniarz i in., 2017). Problem ten jest w szczególności podnoszony w odniesieniu do gmin obwarzankowych, czyli gmin wiejskich, których siedziby znajdują się w miastach stanowiących odrębne gminy miejskie (*Ocena sytuacji...*, 2013). Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza i dynamika rozwoju gmin obwarzankowych czy skutki ewentualnego połączenia tych jednostek z sąsiednimi gminami miejskimi

są jednak trudne do jednoznacznej oceny (por. Kamosiński, 2015; Gibas, 2016; Kozubek, 2023).

W myśl definicji stosowanej w statystyce publicznej<sup>1</sup>, „gmina stanowi wspólnotę samorządową (mieszkańcy gminy) i odpowiednie terytorium, czyli obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, jak również więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Zakres działania i zadania gmin reguluje rozdz. 2 ustawy o samorządzie gminnym” (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95). Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6). Zadania własne gminy mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności obejmują sprawy (art. 7):

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- działalności w zakresie telekomunikacji;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej;
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

<sup>1</sup> <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/813,pojecie.html>.

- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- promocji gminy;
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Dodatkowo inne ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań oraz przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 8). Na wykonanie zadań zleconych przeznaczane są środki finansowe otrzymane z budżetu państwa. Do zadań zleconych gmin należą w szczególności: organizacja wyborów powszechnych i referendum, organizacja i aktualizacja spisu wyborców, zapewnienie pomocy komбатantom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, wypłata zasiłków, organizacja i prowadzenie pomocy społecznej, wszelkie sprawy ewidencjonowania ludności, ewidencja nieruchomości, wybór ławników do sądu okręgowego, prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze publicznym, oświetlenie dróg krajowych w miastach (Moll, 2007).

Zakres zadań własnych, do realizacji jakich zobowiązane są gminy w Polsce, niejako wymusza funkcjonowanie określonych rodzajów instytucji centralnych, które można określić mianem instytucji gminnych. W obliczu pojawiających się opinii o konieczności ewaluacji efektywności obecnego podziału terytorialnego na szczeblu podstawowym (*Ocena sytuacji...*, 2013, *Ocena podziału...*, 2014), warto zastanowić się, czy wyposażenie instytucjonalne gmin umożliwia realizację powierzonych im zadań. W tym kontekście głównym celem opracowania było określenie poziomu wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce w 2021 r.

Procedura badawcza składała się z kilku etapów. Przedmiotem badań w niniejszej pracy był poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin według stanu na 2021 r. Na wstępie określono zestaw instytucji centralnych, reprezentatywnych dla poziomu gminnego. Dobór cech i źródła danych omówiono w kolejnym rozdziale. Zasadniczą część badań obejmowała identyfikację występowania instytucji gminnych w odniesieniu do miejscowości statystycznych. Badaniami objęto w sumie 954 miasta i 41 497 miejscowości wiejskich. Zgromadzone dane były następnie agregowane do gmin. Umożliwiło to określenie poziomu wyposażenia

instytucjonalnego gmin, który w niniejszym opracowaniu rozumiany jest jako liczba kategorii instytucji gminnych współwystępujących w miejscowościach statystycznych wchodzących w skład danej jednostki terytorialnej szczebla podstawowego. Badaniami objęto wszystkie gminy w Polsce (w sumie 2477 jednostek).

## METODA BADAŃ I ŹRÓDŁA DANYCH

Identyfikacja ośrodków gminnych jest osadzona na teorii ośrodków centralnych, która została zaproponowana przez Christallera (1933). Określenie centralności ośrodka wymaga bowiem badania usług (Jakubowicz, 1993; Ilnicki, 2009), a stopień centralności wynika z trzech własności funkcji centralnych: [1] rodzaju funkcji centralnej, [2] przestrzennego zasięgu oddziaływania funkcji i [3] rozmieszczenia funkcji w zbiorze jednostek (Suliborski, 2010).

Podstawową cechą systemu ośrodków centralnych jest hierarchiczność, którą wyrażają relacje nadrzędności-podrzędności między jednostkami osadniczymi wchodzącymi w jego skład (Sokołowski, 2006). Układ tych relacji określają trzy podstawowe prawidłowości (Maik, 1979):

1. istnienie pewnej liczby rzędów osiedli centralnych wraz z charakterystycznymi dla tych rzędów rodzajami funkcji centralnych;
2. istnienie tzw. piramidy funkcji, polegającej na pełnieniu przez każde osiedle centralne zarówno funkcji odpowiednich dla jego rzędu, jak i funkcji charakterystycznych dla ośrodków wszystkich niższych od niego rzędów;
3. przyporządkowanie każdemu ośrodkowi centralnemu wyższego rzędu pewnej liczby ośrodków centralnych niższych rzędów.

Wymienione powyżej własności implikują dwa sposoby podejścia metodologicznego do hierarchizacji osiedli: ujęcie skalarne (na podstawie pierwszej z prawidłowości) oraz ujęcie wektorowe (w nawiązaniu do trzeciej prawidłowości), dzięki czemu możliwe jest przestrzenne rozpatrywanie układu wzajemnych relacji (Maik, 1977).

W grupie metod skalarnych rozwinęły się cztery rodzaje podejść badawczych (Maik, 1992; Sokołowski, 2006):

1. metody przyjmujące za podstawę liczbę placówek centralnych występujących w danej miejscowości;
2. wskaźniki centralności;
3. wskaźniki dwuparametrowe, oparte na liczbie funkcji lub placówek centralnych w danym ośrodku oraz liczbie ludności obszaru obsługi;
4. wielozmienne procedury statystyczne.

Pierwsze z wymienionych podejść badawczych należy zaliczyć do grupy arbitralnych metod typologii wzorcowej (Polarczyk, 1980). Metody te mają zwykle charakter normatywny i jako punkt wyjścia przyjmują ustalenie pewnego zbioru placówek centralnych typowych (reprezentatywnych) dla danego poziomu cen-

**Tabela 1.** Rodzaje instytucji gminnych i odpowiadające im placówki uwzględnione w badaniu

Nr	Rodzaj instytucji	Typy placówek	Grupa instytucji
1	policja	komendy miejskie, komendy powiatowe, komisariaty, posterunki	instytucje z zakresu bezpieczeństwa
2	straż pożarna	komendy miejskie, komendy powiatowe, jednostki ratowniczo-gaśnicze, jednostki ochotniczej straży pożarnej wpisane do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego	
3	poczta	urzędy pocztowe i ich filie, agencje pocztowe	instytucje związane z komunikacją
4	przedszkole	przedszkola i ich filie, punkty przedszkolne, funkcjonujące samodzielnie lub w ramach zespołu placówek oświatowych podstawowego rzędu, w tym przedszkola specjalne	instytucje oświatowe
5	szkoła podstawowa	szkoły podstawowe i ich filie, funkcjonujące samodzielnie lub w ramach zespołów placówek oświatowych różnego rzędu, w tym szkoły podstawowe specjalne	
6	ośrodek zdrowia	ośrodki podstawowej opieki zdrowotnej (POZ), w których lekarz rodzinny przyjmuje przynajmniej raz w tygodniu	instytucje ochrony zdrowia
7	apteka	apteki i punkty apteczne	
8	ośrodek kultury	instytucje kultury przyjmujące różne nazwy, np. domy kultury, ośrodki kultury, domy ludowe	instytucje kultury
9	biblioteka	biblioteki publiczne i ich filie prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem bibliotek szkolnych	
10	klub sportowy	kluby sportowe wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)	instytucje sportowe
11	market	markety (wielkopowierzchniowe sklepy spożywcze o powierzchni min. 250 m <sup>2</sup> )	instytucje handlowe
12	bank	placówki bankowe, oddziały banku i ich filie	instytucje finansowe
13	parafia	parafie największych związków wyznaniowych: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kościół katolicki obrządku łacińskiego</li> <li>• Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny</li> <li>• Kościół ewangelicko-augsburski</li> <li>• Kościół greckokatolicki</li> </ul>	instytucje wyznaniowe

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 2.** Źródła danych na temat instytucji gminnych

Nr	Rodzaj instytucji	Źródła danych
1	policja	strony internetowe komend miejskich i komend powiatowych
2	straż pożarna	strony internetowe komend miejskich i powiatowych Państwowej Straży Pożarnej <i>Wykaz jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych przez Komendanta Głównego PSP do KSRG umieszczonych na stronach Komendy Głównej PSP</i>
3	poczta	wyszukiwarka placówek Poczty Polskiej umieszczona na stronie internetowej <a href="http://www.placowki.poczta-polska.pl">www.placowki.poczta-polska.pl</a>
4	przedszkole	baza internetowa <a href="http://www.przedszkola.edubaza.pl">www.przedszkola.edubaza.pl</a> Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych ( <a href="http://www.rspo.gov.pl">www.rspo.gov.pl</a> ) zweryfikowane w oparciu o informacje dostępne na stronach internetowych gmin
5	szkoła podstawowa	Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych ( <a href="http://www.rspo.gov.pl">www.rspo.gov.pl</a> ) zweryfikowane w oparciu o informacje dostępne na stronach internetowych gmin
6	ośrodek zdrowia	Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą ( <a href="http://www.rpwdl.ezdrowie.gov.pl">www.rpwdl.ezdrowie.gov.pl</a> ) portal informacyjny NFZ <i>Gdzie się leczyć</i> ( <a href="http://www.gsl.nfz.gov.pl/GSL">www.gsl.nfz.gov.pl/GSL</a> ) zweryfikowane i uzupełnione przez inne źródła internetowe (strony gmin, Google Maps)
7	apteka	Bank Danych Lokalnych (GUS) portal informacyjny NFZ <i>Gdzie się leczyć</i> ( <a href="http://www.gsl.nfz.gov.pl/GSL">www.gsl.nfz.gov.pl/GSL</a> ) zweryfikowane i uzupełnione przez inne źródła internetowe (strony gmin, Google Maps)
8	ośrodek kultury	Bank Danych Lokalnych (GUS) zweryfikowane w oparciu o informacje dostępne na stronach internetowych gmin
9	biblioteka	Bank Danych Lokalnych (GUS) zweryfikowane w oparciu o informacje dostępne na stronach internetowych gmin
10	klub sportowy	Bank Danych Lokalnych (GUS) zweryfikowane w oparciu o informacje dostępne na stronach internetowych gmin
11	market	wykazy sklepów największych sieci spożywczych w Polsce (Biedronka, Lidl, Dino, Aldi, Netto, Polomarket, Intermarche, Auchan, Carrefour, EKO, Mila, SPAR, Tesco, Twój Market, Stokrotka, Kaufland, Topaz, Arhelan, Sedal, TOP Market, Piotruś Pan, Centrum, Hitpol) zweryfikowane i uzupełnione przez inne źródła internetowe (strony gmin, Google Maps)

Nr	Rodzaj instytucji	Źródła danych
12	bank	wyszukiwarki największych banków w Polsce (PKO Bank Polski, Pekao SA, Santander Bank Polska, ING Bank Śląski, mBank, BNP Paribas, Millennium Bank, Alior Bank, Credit Agricole, Citi Handlowy, Getin Noble Bank, SGB-Bank, BOŚ Ban, Bank Polskiej Spółdzielczości, Santander Consumer Bank, Deutsche Bank Polska) strony internetowe banków spółdzielczych zweryfikowane i uzupełnione przez inne źródła internetowe (strony gmin, Google Maps)
13	parafia	rejstry parafii dostępne na stronach archidiecezji: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kościoła katolickiego obrządku łacińskiego</li> <li>• Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego</li> <li>• Kościoła ewangelicko-augsburskiego</li> <li>• Kościoła greckokatolickiego</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

tralności. Pozycję miejscowości w hierarchii lub jej zaklasyfikowanie do danego typu hierarchicznego określa liczba współwystępujących na jej terenie rodzajów instytucji centralnych (Petryszyn, 2005; Sokołowski, 2006). W zarysie metody typowania ośrodków (Polarczyk, 1980) nie podano koniecznej liczby instytucji reprezentatywnych, a także nie została sprecyzowana zasada podobieństwa rodzajów i liczby instytucji współwystępujących na danym poziomie hierarchicznym. Przyjmuje się jednak, że powinna być ona liczbą „rozsądną badawczo” (Petryszyn, 2005).

Metoda typologii wzorcowej do badania centralności miejscowości była stosowana m.in. przez Chilczuka (1963), Kiełczewską-Zaleską (1971), Jakubowicz (1977), Sokołowskiego (1997), Petryszyna (2005), Szmytkie (2007) czy Sikorskiego i in. (2023). W badaniach tych brane były pod uwagę różnorodne instytucje centralne, a ich dobór zależał od dostępności danych, przedmiotu badań i szczebla odniesienia. W większości opracowań uwzględniano instytucje powiązane z: bezpieczeństwem, kulturą i sportem, edukacją, ochroną zdrowia, administracją publiczną, handlem i działalnością finansową (por. Jakubowicz, 1977; Sokołowski, 1997; Gwosdz, 2004; Petryszyn, 2005).

Z uwagi na cel główny badania, poziom wyposażenia instytucjonalnego danej gminy określono na podstawie liczby posiadanych kategorii instytucji o nadwyżce znaczenia. Dobór instytucji wynikał z zakresu zadań własnych gminy, a także zestawu usług typowych dla poziomu gminnego (Jakubowicz, 1977). Nawiązując do powyższych założeń, oceny poziomu wyposażenia instytucjonalnego gmin dokonano w oparciu o 13 rodzajów instytucji centralnych (przyporządkowanych do 9 grup), które uznano za reprezentatywne dla poziomu gminnego (tab. 1). Z uwagi na liczbę posiadanych instytucji gminy podzielono na cztery grupy



jednostek: [1] posiadające pełne wyposażenie w instytucje gminne (13 instytucji), [2] o wysokim poziomie wyposażenia instytucjonalnego (11–12 instytucji), [3] o średnim poziomie wyposażenia instytucjonalnego (9–10 instytucji) oraz [4] o niskim poziomie wyposażenia instytucjonalnego (poniżej 9 instytucji).

Z uwagi na zakres przestrzenny i szczegółowość badań oraz ograniczony zakres danych dostępnych w statystyce publicznej, informacje na temat lokalizacji poszczególnych rodzajów placówek gromadzono w oparciu o różne źródła internetowe (tab. 2). Informacje na temat liczby ludności w poszczególnych gminach według stanu na 2021 r. zaczerpnięto z Banku Danych Lokalnych GUS (kategoria: Narodowe Spisy Powszechne, grupa: NSP 2021, podgrupa: *Ludność rezydująca w miejscowościach statystycznych*).

## GMINY W POLSCE W 2021 R.

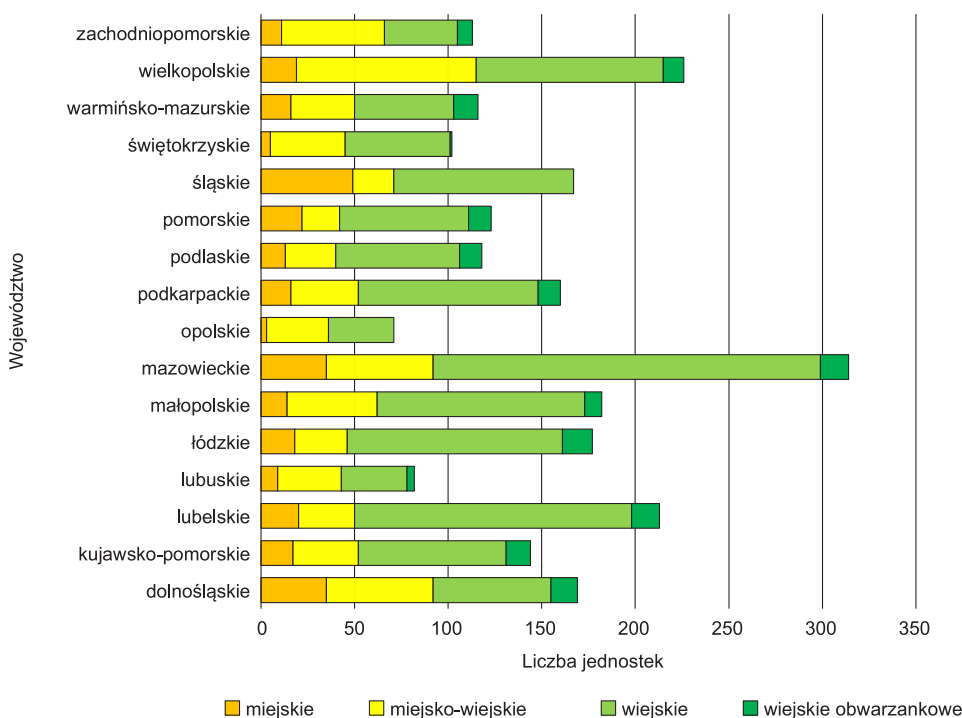
W 2021 r. na terenie Polski funkcjonowało 2477 gmin. Gminy dzielą się zasadniczo na trzy podstawowe typy: miejskie (302 jednostki), miejsko-wiejskie (652 jednostki) i wiejskie (1523 jednostki). W przypadku gmin wiejskich zdecydowano się wyróżnić jako odrębny typ tzw. gminy obwarzankowe (155 jednostek), czyli gminy wiejskie, których siedziba znajduje się w mieście (a więc *de facto* poza terytorium administracyjnym gminy). Uznano bowiem, że lokalizacja siedziby (w granicach lub poza jej granicami) może mieć istotny wpływ na poziom wyposażenia instytucjonalnego gminy. Do grona gmin obwarzankowych zaliczono jednostki mające nazwę od nazwy wsi, których siedziba znajduje się faktycznie w mieście<sup>2</sup>, natomiast nie zaliczono gmin z nazwą od nazwy miasta lub jego dzielnicy, których siedziba znajduje się faktycznie we wsi na terenie gminy wiejskiej<sup>3</sup>.

Liczba gmin i ich struktura jest silnie zróżnicowana w ujęciu regionalnym (ryc. 1). Średnio na jedno województwo w Polsce przypada około 155 gmin, a współczynnik zmienności wynosi 0,38. Województwa o największej liczbie gmin to: mazowieckie (314), wielkopolskie (226) i lubelskie (213). Najmniej gmin znajduje się na terenie województw: opolskiego (71), lubuskiego (82) i świętokrzyskiego (102). Liczba gmin w poszczególnych regionach jest silniej skorelowana z liczbą ludności danego województwa (0,89) niż z jego powierzchnią (0,76). Gminy w Polsce są silnie zróżnicowane zarówno pod względem zajmowanej powierzchni, jak i liczby ludności (ryc. 2). Współczynnik zmienności dla obu cech wyniósł odpowiednio:

<sup>2</sup> Są to gminy: Ryńsk z siedzibą w mieście Wąbrzeźno (woj. kujawsko-pomorskie), Liw z siedzibą w mieście Węgrów (woj. mazowieckie) i Bodzechów z siedzibą w mieście Ostrowiec Świętokrzyski (woj. świętokrzyskie).

<sup>3</sup> Są to gminy: Chełm z siedzibą we wsi Pokrówka, Głusk z siedzibą we wsi Dominów, Terespol z siedzibą we wsi Kobyłany (woj. lubelskie), Pruszcz Gdański z siedzibą we wsi Juszkowo (woj. pomorskie), Lubawa z siedzibą we wsi Fijewo i Nowe Miasto Lubawskie z siedzibą we wsi Mszanowo (woj. warmińsko-mazurskie).

0,62 i 3,41. Poszczególne typy gmin są silnie zróżnicowane wielkościami, przy czym największe zróżnicowanie występuje w przypadku gmin miejskich (tab. 3). W 2021 r. przeciętna gmina w Polsce zajmowała powierzchnię 126,2 km<sup>2</sup> i była zamieszkała przez 15,4 tys. osób. Większość gmin zajmowała powierzchnię od 50,0 do 199,9 km<sup>2</sup> (1795 jednostek, czyli 72,5%) i miała od 2,5 do 15,0 tys. mieszkańców (1898 jednostek, czyli 76,6%) (tab. 4).



**Ryc. 1.** Struktura podziału terytorialnego Polski na szczeblu gminnym w 2021 r. według województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

**Tabela 3.** Średnia wielkość gmin w Polsce w 2021 r. według ich typów

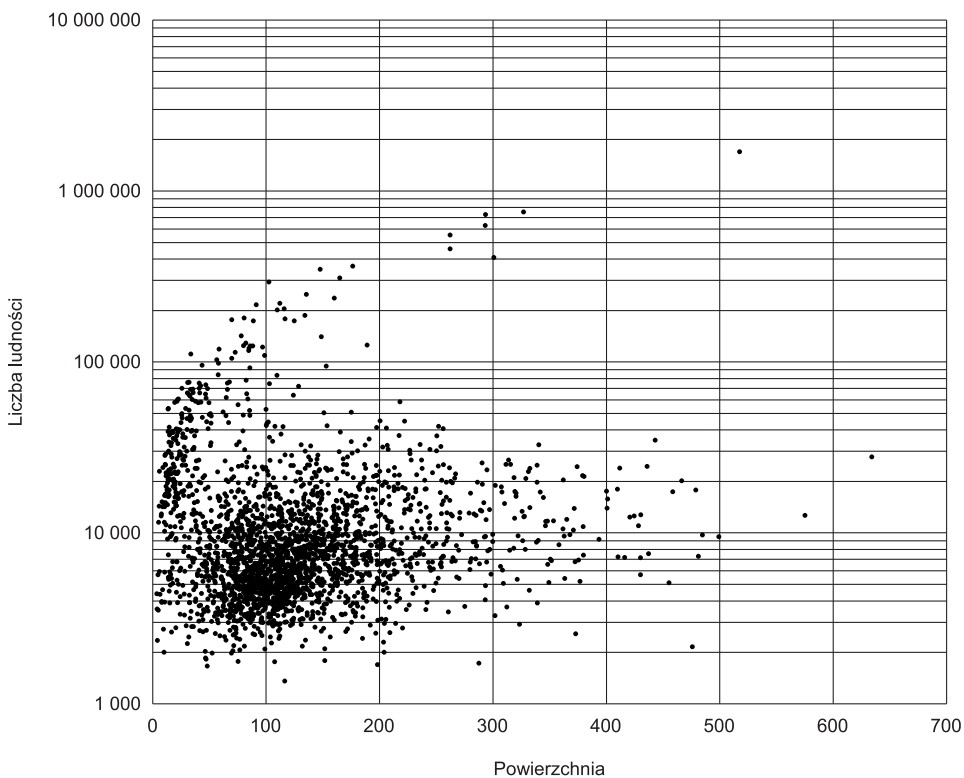
Typ gminy	Liczba jednostek	Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]		Liczba ludności [tys.]	
		średnia	współczynnik zmienności	średnia	współczynnik zmienności
miejskie	302	47,0	1,24	60,4	2,33
miejsko-wiejskie	652	165,7	0,51	13,8	0,73
wiejskie	1368	116,0	0,48	6,6	0,65
obwarunkowe	155	205,1	0,47	11,2	0,48

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

**Tabela 4.** Struktura wielkościowa gmin w Polsce w 2021 r.

Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]	Liczba ludności [w tys.]								ogółem
	pon. 2,5	2,6–5,0	5,1–10,0	10,1–15,0	15,1–20,0	20,1–40,0	40,1–100,0	pow. 100,0	
pon. 20,0	4	12	16	19	21	31	4	0	107
20,1–50,0	6	37	50	29	18	45	40	1	226
50,1–100,0	22	222	246	93	26	29	25	13	676
100,1–150,0	11	227	336	100	35	42	8	11	770
150,1–200,0	8	63	152	61	25	31	5	4	349
200,1–300,0	4	30	101	44	35	28	6	5	253
pow. 300,0	1	11	29	20	17	15	0	3	96
ogółem	56	602	930	366	177	221	88	37	2 477

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.



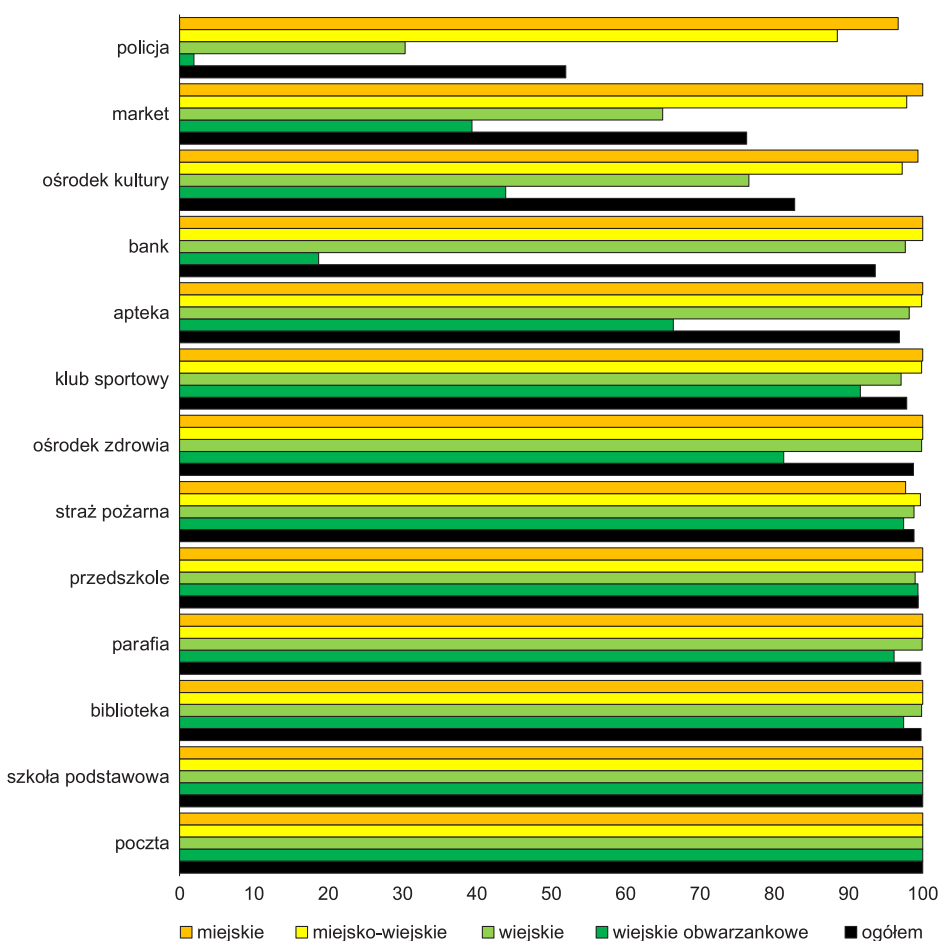
**Ryc. 2.** Zależność między powierzchnią a liczbą ludności w gminach w Polsce w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

## WYNIKI

### Wyposażenie gmin w Polsce w instytucje gminne

Wyposażenie gmin w Polsce w poszczególne kategorie instytucji gminnych jest mało zróżnicowane. Ponad 90% gmin wyposażonych jest w 10 rodzajów instytucji (poczta, szkoła podstawowa, biblioteka, parafia, przedszkole, straż pożarna, ośrodek zdrowia, klub sportowy, apteka i bank), a wszystkie gminy w kraju w 2021 r. miały na swym terenie pocztę i szkołę podstawową (ryc. 3). Niższy poziom wyposażenia występował jedynie w przypadku trzech rodzajów instytucji: ośrodków



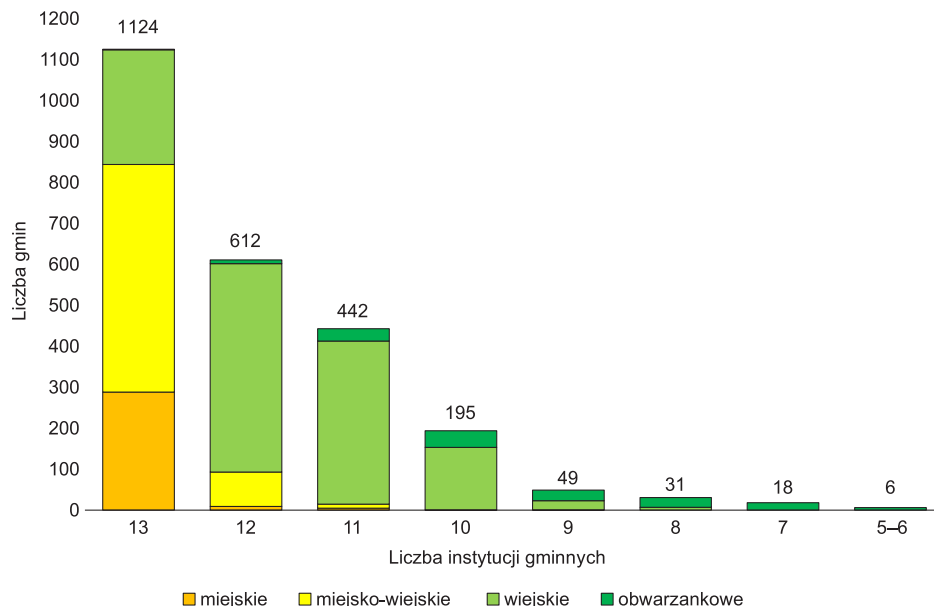
**Ryc. 3.** Wyposażenie gmin w Polsce w wybrane rodzaje instytucji gminnych w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne.

kultury (82,8% gmin), marketów (76,3%) i w szczególności policji (52,0%). Na taki rozkład wyposażenia instytucjonalnego wpływ miała głównie niższa częstotliwość występowania pewnych rodzajów instytucji w gminach wiejskich i gminach wiejskich obwarzankowych. W przypadku gmin wiejskich problem ten dotyczył głównie: ośrodków kultury (w które wyposażonych było 76,6% gmin tego typu), marketów (65,0%) i placówek policji (30,3%), z kolei w przypadku gmin wiejskich obwarzankowych: ośrodków zdrowia (81,3%), aptek (66,5%), ośrodków kultury (43,9%), marketów (39,4%), banków (18,7%) i placówek policji (1,9%).

## Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce

Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin jest mało zróżnicowany (współczynnik zmienności wyniósł 0,11) i zależy od ich typu (ryc. 4). Bardzo wysokim średnim poziomem wyposażenia w instytucje gminne cechowały się gminy miejskie (12,94 instytucji) i miejsko-wiejskie (12,83 instytucji), a jedynie nieznacznie niższym – gminy wiejskie (11,62 instytucji). Wyraźnie niższy poziom wyposażenia instytucjonalnego miał natomiast miejsce w przypadku gmin obwarzankowych (9,34 instytucji). Co jednak ciekawe, gminy obwarzankowe cechowały się wyraźnie wyższym poziomem wyposażenia instytucjonalnego niż obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich (7,28 gmin), mimo ich podobnego potencjału. Warto



**Ryc. 4.** Liczba gmin w Polsce według typu i liczby posiadanych instytucji gminnych w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne.

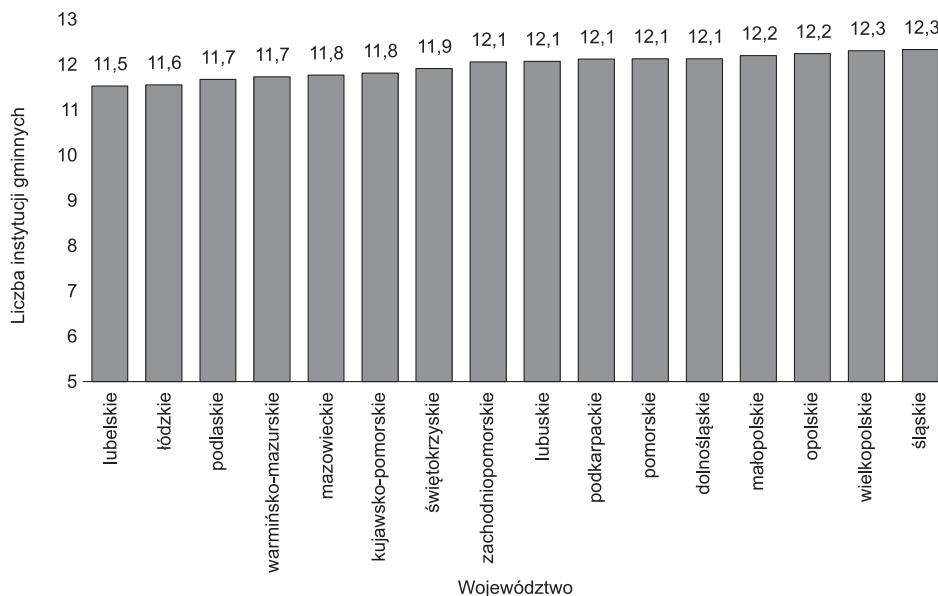
również zauważyć, że większość gmin w Polsce cechowała się wysokim poziomem wyposażenia instytucjonalnego. Pełne wyposażenie w instytucje gminne miały w sumie 1124 gminy (45,5%), a co najmniej 11 instytucji gminnych występowało na terenie 2178 gmin (87,9%).

Wszystkie gminy miejskie (302) i prawie wszystkie gminy miejsko-wiejskie w Polsce (650, czyli 99,7%) w 2021 r. były wyposażone w co najmniej 11 instytucji gminnych, a pełne wyposażenie instytucjonalne miało: 288 gmin miejskich (95,4%) oraz 552 gminy miejsko-wiejskie (85,3%). W przypadku gmin wiejskich pełnym wyposażeniem w instytucje gminne cechowało się 280 jednostek (20,5%), a większość jednostek tego typu (907, czyli 66,3%) wyposażona była w 11 lub 12 instytucji. Wśród gmin obwarzankowych dominowały jednostki wyposażone co najmniej w 7 i co najwyżej w 11 instytucji (139, czyli 89,7%), a tylko 1 gmina miała pełne wyposażenie instytucjonalne (gmina Dębica, woj. podkarpackie). Ta grupa gmin była też najbardziej zróżnicowana w zakresie poziomu wyposażenia instytucjonalnego (współczynnik zmienności wyniósł: 0,02 w gminach miejskich, 0,03 w gminach miejsko-wiejskich, 0,09 w gminach wiejskich i 0,17 w gminach obwarzankowych). W gronie gmin o niskim poziomie wyposażenia instytucjonalnego (poniżej 9 instytucji gminnych) znalazło się w sumie 55 jednostek, w tym 7 gmin wiejskich i 48 gmin obwarzankowych.

### **Zróżnicowanie przestrzenne wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce**

Poziom wyposażenia instytucjonalnego gmin w Polsce w ujęciu regionalnym był słabo zróżnicowany, o czym świadczą bardzo niskie wartości odchylenia standardowego (0,26) oraz współczynnika zmienności (0,02). Generalnie, nieznacznie wyższym poziomem wyposażenia w instytucje gminne charakteryzowały się województwa położone w zachodniej i południowej części Polski (śląskie, wielkopolskie, opolskie i małopolskie), a niższym – województwa w środkowej i wschodniej części kraju (lubelskie, łódzkie, podlaskie i warmińsko-mazurskie). Różnica między średnim poziomem wyposażenia instytucjonalnego gmin w województwach śląskim i lubelskim, które były regionami odpowiednio o najwyższym i najniższym poziomie wyposażenia w instytucje gminne, wynosiła jednak zaledwie 0,8 instytucji (ryc. 5).

Znacznie większe różnice w zakresie poziomu wyposażenia instytucjonalnego gmin występowały w ujęciu wewnątrzregionalnym i lokalnym. Większe zróżnicowanie w zakresie wyposażenia gmin w instytucje gminne występowało w regionach, w których poziom ten był niższy od średniej krajowej (w woj. podlaskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim i zachodniopomorskim). Mniejsze zróżnicowanie wartości było z kolei typowe dla regionów, w których poziom wyposażenia instytucjonalnego był wysoki (w woj.



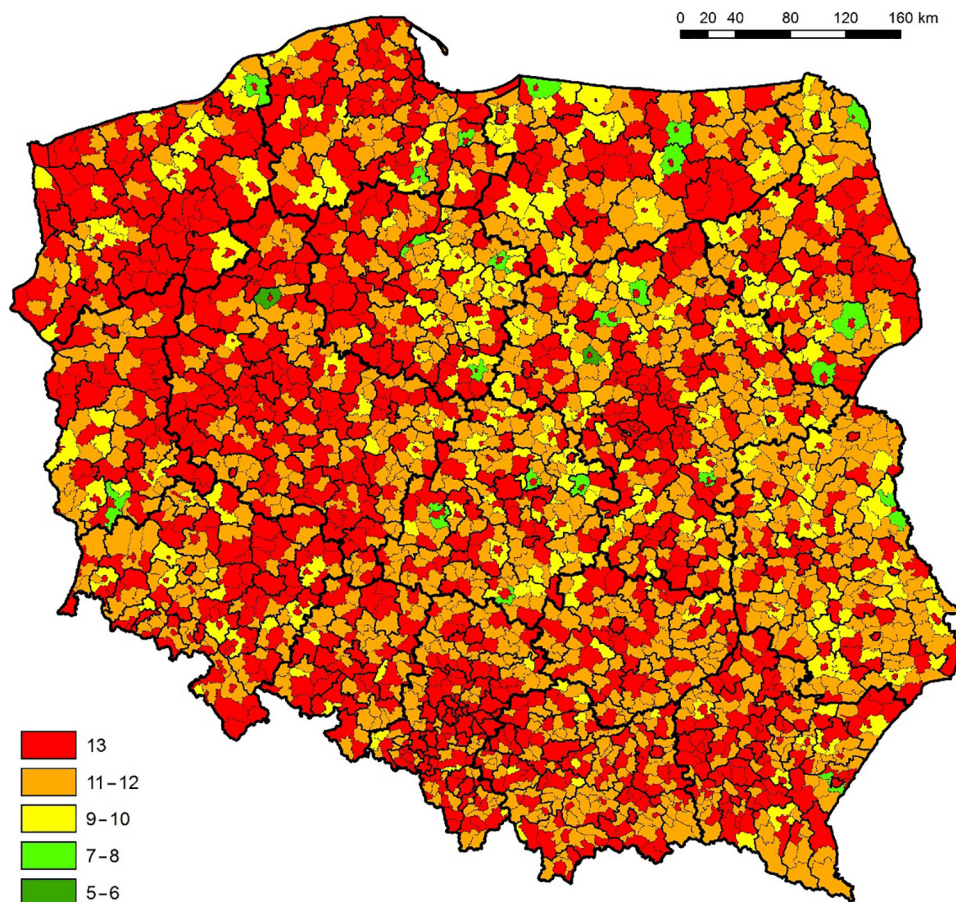
**Ryc. 5.** Średni poziom wyposażenia gmin w Polsce według województw w 2021 r.  
Źródło: opracowanie własne.

małopolskim, opolskim i śląskim). Należy jednak podkreślić, że zróżnicowanie wyposażenia instytucjonalnego gmin w obrębie poszczególnych województw było generalnie niewielkie (ryc. 6). Co więcej, nie wykazano istotnych zależności między położeniem gmin a ich poziomem wyposażenia instytucjonalnego (z wyjątkiem gmin obwarzankowych, o czym już wspomniano).

### **Wielkość gmin w Polsce a ich poziom wyposażenia instytucjonalnego**

Wpływ wielkości gminy (wyrażonej liczbą mieszkańców) na jej poziom wyposażenia instytucjonalnego jest trudny do jednoznacznej oceny. Analizy ogólne wykazały, że wielkość jedynie w niewielkim stopniu oddziaływała na poziom wyposażenia instytucjonalnego gminy, o czym świadczy bardzo niska wartość współczynnika korelacji Pearsona, która dla obu cech wyniosła 0,14. Znaczenie potencjału ludnościowego jednostki na jej poziom wyposażenia w instytucje gminne było zróżnicowane w zależności od typu gminy. Wartości współczynnika korelacji Pearsona wyniosły bowiem: 0,08 w gminach miejskich, 0,30 w gminach miejsko-wiejskich, 0,44 w gminach wiejskich i 0,63 w gminach obwarzankowych. W przypadku gmin wiejskich można więc mówić o przeciętnej, a w przypadku gmin obwarzankowych o wysokiej korelacji obu cech według skali Guilforda.

Analizy szczegółowe wykazały natomiast występowanie pewnych zależności między wielkością gminy a poziomem jej wyposażenia instytucjonalnego. We



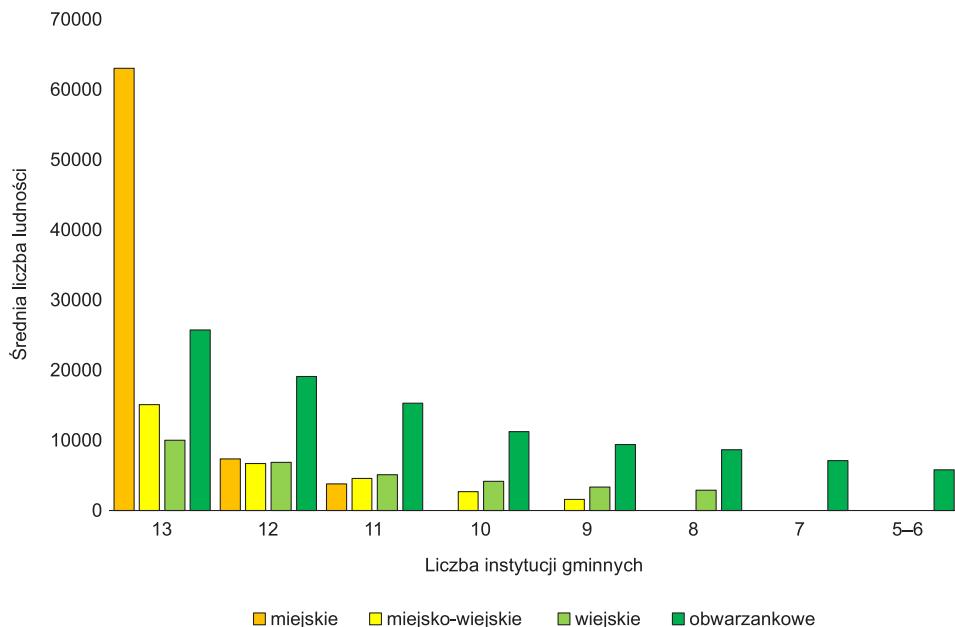
**Ryc. 6.** Liczba kategorii instytucji gminnych w gminach w Polsce w 2021 r.  
Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 5.** Średnia liczba instytucji gminnych w poszczególnych kategoriach wielkościowych gmin w Polsce w 2021 r.

Liczba ludności [tys.]	Gminy			
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	obwarzankowe
pow. 50,0	13,00	13,00	–	–
30,1–50,0	13,00	13,00	12,83	–
20,1–30,0	13,00	13,00	12,86	11,60
15,1–20,0	12,94	12,99	12,50	10,60
10,1–15,0	13,00	12,98	12,30	9,55
5,1–10,0	12,89	12,72	11,86	8,66
do 5,0	12,39	12,27	11,14	7,67

Źródło: opracowanie własne.





**Ryc. 7.** Średnia liczba ludności w gminach w Polsce według liczby posiadanych instytucji gminnych w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne.

wszystkich typach gmin widoczna była silna zależność między średnią liczbą ludności a liczbą posiadanych instytucji gminnych, przejawiająca się w spadku średniej wielkości gminy wraz ze spadkiem poziomu wyposażenia instytucjonalnego (ryc. 7). Nieco bardziej złożoną sytuację wykazała analiza średniej liczby instytucji gminnych w poszczególnych kategoriach wielkościowych gmin (tab. 5). W gminach miejskich i miejsko-wiejskich liczących co najmniej 10,0 tys. mieszkańców zróżnicowanie poziomu wyposażenia instytucjonalnego było w zasadzie niezauważalne. W gminach wiejskich i obwarzankowych oraz gminach miejskich i miejsko-wiejskich liczących do 10,0 tys. mieszkańców wyraźna była tendencja do spadku średniego poziomu wyposażenia w instytucje gminne wraz ze spadkiem wielkości zaludnienia.

## WNIOSKI

Badania wykazały, że ogólnie gminy w Polsce cechowały się bardzo wysokim i wysokim poziomem wyposażenia instytucjonalnego. W przeciętnej gminie w 2021 r. występowało 11,96 instytucji gminnych. Co więcej, zróżnicowanie poziomu wyposażenia instytucjonalnego gmin było nieznaczne (współczynnik zmienności wyniósł 0,11), a blisko 90% ogółu jednostek było wyposażonych

w co najmniej 11 rodzajów instytucji gminnych. Badania szczegółowe wykazały, że pewne niedobory w zakresie występowania instytucji reprezentatywnych dla tego poziomu hierarchicznego zdiagnozowane zostały w przypadku gmin wiejskich i gmin obwarzankowych. Dotyczyły one w szczególności trzech rodzajów instytucji centralnych: ośrodków kultury, marketów i policji. Wielkość gminy jedynie w ograniczonym zakresie miała wpływ na jej poziom wyposażenia instytucjonalnego (odnosiło się to tylko do gmin mniejszych, liczących do 10 tys. mieszkańców). Brak wyraźnej zależności między wspomnianymi cechami może wynikać ze specyfiki metod skalarnych, o czym wspomina Sokołowski (2006, s. 72). Należy również pamiętać, że występowanie danej instytucji centralnej w gminie może wynikać ze specyfiki ich rozmieszczenia i struktury sieci osadniczej w Polsce. Granice jednostek terytorialnych w Polsce często są poprowadzone na styku dwóch miejscowości i mogą zdarzyć się przypadki, gdy dana instytucja występowała będzie tylko w jednej z nich.

W świetle uzyskanych wyników można też stwierdzić, że wyposażenie instytucjonalne większości gmin pozwala na wypełnienie powierzonych im zadań własnych w stopniu bardzo wysokim lub wysokim. Niskim poziomem wyposażenia instytucjonalnego (poniżej 9 instytucji gminnych) cechowało się 2,2% ogółu gmin. Problem ten dotyczył gmin wiejskich liczących poniżej 5 tys. mieszkańców oraz gmin obwarzankowych liczących poniżej 10 tys. mieszkańców. Potwierdza to zasadność potencjalnej konsolidacji małych jednostek terytorialnych, o czym wspominali m.in. Kaczmarek (2016) czy Kachniarz i in. (2017). Procedura ta nie powinna być jednak zautomatyzowana, ograniczając się jedynie do wielkości jednostki, a powinna też uwzględniać jej poziom wyposażenia instytucjonalnego. W tym miejscu należałoby się odnieść do problemu gmin obwarzankowych. Jak wykazały badania, jednostki te cechowały się wyraźnie niższym poziomem wyposażenia instytucjonalnego od innych typów gmin. Mieszkańcy tych gmin mają jednak możliwość korzystania z instytucji zlokalizowanych w faktycznej siedzibie gminy (tzn. w miastach poza ich terytorium). Poziom wyposażenia miast stanowiących siedziby gmin obwarzankowych jest bowiem bardzo wysoki (12,99 instytucji). Wydawać by się mogło, że konsolidacja powinna być procesem korzystnym dla obu jednostek. Porównanie poziomu wyposażenia instytucjonalnego gmin obwarzankowych i obszarów wiejskich gmin miejsko-wiejskich może dowodzić, że proces ten związany byłby raczej z likwidacją pewnych instytucji na terenie znoszonych gmin obwarzankowych, co przyczyniłoby się do obniżenia poziomu wyposażenia instytucjonalnego na obszarach wiejskich.

Wydaje się jednak, że zagadnienie wyposażenia instytucjonalnego gmin, a w szerszym ujęciu, koncepcja podziału terytorialnego kraju na szczeblu podstawowym oraz zakres zadań własnych gmin, wymagają monitoringu, dyskusji i dalszych badań.

## LITERATURA

- Chilczuk M. (1963). Sieć ośrodków więzi społeczno-gospodarczej wsi w Polsce. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Christaller W. (1933). Die zentralen Orte in Sueddeutschland: Eine okonomisch-geographische Untersuchung uber die Gesetzmassigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit stadtischen Funktionen. Jena.
- Dziki T. (2013). Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w. *Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość*, 10: 433–450.
- Gibas P. (2016). Analiza tempa rozwoju tzw. gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin w Polsce. *Studia KPZK PAN*, 167: 60–69.
- Gwosdz K. (2004). Ewolucja rangi miejscowości w konurbacji przemysłowej. Przypadek Górnego Śląska. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Ilnicki D. (2009). Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju usług w Polsce: teoretyczne i praktyczne uwarunkowania badań. *Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego*, 11. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Jakubowicz E. (1977). Lokalne zespoły osadnicze na przykładzie regionu opolskiego. *Studia Geograficzne*, 29, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 359. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jakubowicz E. (1993). Podstawy metodologiczne geografii usług. Skrypt dla studentów geografii i kierunków ekonomicznych. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kachniarz M., Raczyński R., Pięta I. (2017). Czy podział terytorialny wymaga zmian? Inspiracja lubińska. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 490: 78–89. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.490.07>
- Kaczmarek T. (2016). Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. *Przegląd Politologiczny*, 1: 63–80. <https://doi.org/10.14746/pp.2016.21.1.5>
- 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*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, s. 245–270.
- Kiełczewska-Zaleska M. (1971). Zaplecze Tarnowa i jego struktura osadnicza. *Prace Geograficzne IG PAN*, 82: 183–220.
- Kozubek D. (2023). Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych w województwie wielkopolskim – analiza porównawcza. *Space – Society – Economy*, 34, 75–102. <https://doi.org/10.18778/1733-3180.34.05>
- Maik W. (1977). A graph theory approach to the hierarchical ordering of elements of the settlements systems. *Questiones Geographicae*, 4, 95–108.
- Maik W. (1979). Zastosowanie metod grafowych do hierarchizacji elementów systemu osadniczego. W: Z. Chojnicki (red.), *Struktura i funkcje układów przestrzenno-eko-*

- nomicznych (ss. 37–43). Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Maik W. (1992). *Podstawy geografii miast*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Moll T. (2007). Zakres działania i zadania gminy. *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, 3 (8), 127–155.
- Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego. *Wnioski i rekomendacje*. (2014). Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych. (2013). Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- Petryszyn J. (2005). *Instytucyjne podstawy ośrodków centralnych poziomu powiatowego w Polsce*. Sosnowiec: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Polarczyk K. (1980). Metody taksonomiczne w analizie przestrzennej usług. *Metody taksonomiczne w geografii, Geografia*, 5, 113–130.
- Sikorski D., Latocha A., Tomczak P., Szmytkie R., Miodońska P., Kajdanek K. (2023). Changes in the services of general interest in mountainous areas in Poland over the period 1988–2020 – their types, dynamics and driving forces. *Moravian Geographical Reports*, 31(1), 39–49. <https://doi.org/10.2478/mgr-2023-0004>
- Sokołowski D. (1997). Hierarchia funkcjonalna osiedli i system obsługi ludności w województwie toruńskim. W: W. Maik, D. Sokołowski (red.), *Geografia osadnictwa, ludności i turystyki wobec transformacji systemowej*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Sokołowski D. (2006). *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Suliborski A. (2010). *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast: Studia nad genezą i pojęciem funkcji*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szmytkie R. (2007). Struktura terytorialna powiatu kłodzkiego. *Gospodarka Przestrzena*, 10, 109–116.
- Śleszyński P. (2015). W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej. *Przegląd Geograficzny*, 87(2), 343–359. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2015.2.7>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. *Dz.U.* 1990, nr 16, poz. 95.
- Walczak D. (2012). Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 99, 205–213.