

# WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO  
SPOŁECZEŃSTWO  
I RYNEK

Studia przypadków  
wybranych gmin  
województwa łódzkiego

---

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądryński



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

# WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO  
SPOŁECZEŃSTWO  
I RYNEK

Studia przypadków  
wybranych gmin  
województwa łódzkiego



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

# WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO  
SPOŁECZEŃSTWO  
I RYNEK

Studia przypadków  
wybranych gmin  
województwa łódzkiego

---

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądryński



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnika-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska  
Jacek Chądzyński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego  
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENT

*Alojzy Zalewski*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

*Danuta Bąk*

SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

PROJEKT OKŁADKI

*Łukasz Orzechowski*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/silvae

Publikacja finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2014 jako projekt badawczy  
nr NN 114167138

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.06714.14.0.K

Ark. wyd. 15,0; ark. druk. 15,25

ISBN 978-83-7969-649-9

e-ISBN 978-83-7969-650-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl  
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl  
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

# SPIS TREŚCI

Wstęp .....	7
<b>ROZDZIAŁ 1. CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO .....</b>	<b>9</b>
<b>ROZDZIAŁ 2. ZAŁOŻENIA BADAWCZE .....</b>	<b>19</b>
<b>ROZDZIAŁ 3. PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ – UJĘCIE ILOŚCIOWE .....</b>	<b>23</b>
3.1. Charakterystyka wybranych gmin województwa łódzkiego .....	23
3.2. Współpraca pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami – ocena z punktu widzenia mieszkańców .....	27
3.3. Współpraca organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia organizacji pozarządowych .....	33
3.4. Współpraca przedsiębiorców z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia przedsiębiorców .....	42
3.5. Wnioski .....	55
<b>ROZDZIAŁ 4. ANALIZA PROCESÓW WSPÓLPRACY W GMINACH – STUDIA PRZYPADKÓW .....</b>	<b>59</b>
4.1. Gmina Sadkowice .....	59
4.2. Gmina Łask .....	75
4.3. Miasto Rawa Mazowiecka .....	98
4.4. Gmina Rzeczyca .....	117
4.5. Gmina Poddębice .....	132
4.6. Gmina Radomsko .....	152
4.7. Analiza programów samorządowych w badanych gminach .....	175
4.8. Wnioski .....	178
<b>ROZDZIAŁ 5. AKTYWNOŚĆ BADANYCH GMIN W LOKALNYCH GRUPACH DZIAŁANIA .....</b>	<b>191</b>
5.1. Lokalne Grupy Działania jako forma współpracy międzysektorowej gmin .....	191
5.2. Sadkowice – uczestnictwo w LGD Kraina Rawki .....	194
5.3. Rzeczyca – uczestnictwo w LGD Tradycja, Kultura, Rozwój .....	199
5.4. Łask – działalność w LGD Dolina Rzeki Grabi .....	203
5.5. LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez Barrier .....	208
5.6. Ocena funkcjonowania badanych LGD .....	213
Wnioski i rekomendacje .....	219
Rekomendacje – Karta dobrej praktyki zintegrowanego podejścia do współpracy międzysektorowej .....	225

Bibliografia .....	227
Załączniki.....	231
Spis tabel.....	241
Spis rysunków, wykresów i załączników.....	247

## WSTĘP

Niniejsza publikacja jest efektem drugiego etapu badań dotyczących współpracy i konkurencji w gminach, zrealizowanego w latach 2011–2013 w ramach projektu „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem i rynkiem. Współpraca i konkurencja”. W publikacji zamieszczone zostały wyniki pogłębionych badań dotyczących gmin województwa łódzkiego. Stanowią one uzupełnienie pierwszej publikacji na temat współpracy międzysektorowej w gminach w ujęciu ogólnopolskim noszącej tytuł *Władza lokalna a państwo społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*.

W niniejszej publikacji analizą ilościową objęto 16 łódzkich gmin wytypowanych na podstawie wyników badania ogólnopolskiego, a 6 spośród nich objęto analizą jakościową w postaci studiów przypadków. Przyjęta formuła badania pozwoliła na analizę mechanizmów i czynników warunkujących współpracę. Celem badań była próba identyfikacji lokalnych uwarunkowań kooperacji w wybranych gminach.

W części pierwszej publikacji zawarto charakterystykę województwa łódzkiego, w której skoncentrowano uwagę na działalności gmin, ich kondycji finansowej oraz sposobach realizacji zadań publicznych. Rozdział drugi poświęcony został omówieniu zastosowanych metod badawczych, a w rozdziale trzecim scharakteryzowano wybrane gminy oraz zaprezentowano ilościowe ujęcie zachodzących w nich procesów współpracy. Najobszerniejszą częścią publikacji jest rozdział czwarty, zawierający analizę studiów przypadków 6 gmin wybranych na podstawie stopnia zaangażowania we współpracę. W kolejnej części publikacji scharakteryzowano działalność lokalnych grup działania, w skład których wchodzi analizowane gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W rozdziale szóstym przeprowadzono analizę treści podstawowych programów samorządowych pod kątem programowania działań współpracy. Publikację zamyka karta dobrej praktyki, zakładająca zintegrowane podejście do współpracy w gminie.

Zaprezentowany w monografii materiał źródłowy pochodzi ze zrealizowanych wywiadów pogłębionych z organami wykonawczymi gmin oraz kwestionariuszowych z ich mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi działającymi na ich terenie.

W tym miejscu autorzy chcieliby podziękować wszystkim uczestnikom badań, a w szczególności wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Bezpośrednie rozmowy dostarczyły wielu cennych spostrzeżeń i informacji, które rzuciły nowe światło na problematykę badania.

Autorzy



## Rozdział 1

# CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Województwo łódzkie leży w centralnej Polsce, siedzibą regionu jest miasto Łódź. Województwo sąsiaduje z sześcioma innymi regionami: mazowieckim, świętokrzyskim, śląskim, opolskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. W promieniu 200 kilometrów od jego granic leżą najważniejsze miasta Polski. Obszar województwa zajmuje powierzchnię 18 219 km<sup>2</sup>, stanowiąc 5,8% powierzchni Polski (9 miejsce w kraju). Liczba ludności w Łódzkiem w 2012 r. wyniosła ponad 2,5 miliona osób, czyli 6,7% ludności całego kraju (5 miejsce). Gęstość zaludnienia województwa kształtowała się na poziomie 142 osób na km<sup>2</sup> i przekroczyła średnią krajową. Według prognozy GUS w województwie w 2030 r. liczba ludności zmniejszy się o 10,5% w stosunku do 2008 r.<sup>1</sup>

Na terenie województwa funkcjonuje 177 gmin w 21 powiatach ziemskich i 3 miasta na prawach powiatu (Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice), w granicach województwa znajdują się 5234 miejscowości, w tym 43 miasta. W tych ostatnich zamieszkuje 63,9% ludności województwa. Spośród 177 gmin województwa 135 to gminy wiejskie, 24 gminy miejsko-wiejskie, 18 gminy miejskie.

Powiaty ziemskie województwa łódzkiego są zróżnicowane zarówno pod względem podziału terytorialnego na gminy, jak i gęstości zaludnienia. Najwięcej mieszkańców na km<sup>2</sup> (188 osób na 1 km<sup>2</sup>) zamieszkuje powiat zgierski, złożony z 9 gmin. Najmniejszy natomiast powiat pod względem gęstości zaludnienia to powiat poddębicki, liczący 48 osób na 1 km<sup>2</sup> i złożony z 6 gmin. Przeciętna gęstość zaludnienia powiatów ziemskich wynosi 95 osób na km<sup>2</sup>. Uwzględniając 3 miasta na prawach powiatu, przeciętny wskaźnik gęstości zaludnienia dla województwa łódzkiego wynosi 142.

W gminach województwa łódzkiego władzę lokalną sprawują organy stanowiące w postaci rad gmin oraz rad miejskich. Łącznie w badanym okresie mandat radnego sprawowało ponad 2780 osób. Można zaobserwować coraz większe zainteresowanie polityką samorządową wśród kobiet, o czym świadczy wzrost

---

<sup>1</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2003-2030,1,2.html> [04.04.2014].

**Tabela 1.** Podział administracyjny i ludność powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu województwa łódzkiego (stan na koniec grudnia 2012 r.)

Powiat	Liczba gmin	Ludność na 1 km <sup>2</sup>
Bełchatowski	8	116
Brzeziński	4	85
Kutnowski	11	119
Łaski	5	83
Łęczycki	8	70
Łowicki	10	84
Łódzki Wschodni	7	128
Opoczyński	8	76
Pabianicki	7	243
Pajęczański	8	67
Piotrkowski ziemski	11	63
Poddębicki	6	48
Radomszczański	14	83
Rawski	6	77
Sieradzki	11	82
Skierniewicki ziemski	9	50
Tomaszowski	11	118
Wieluński	10	85
Wieruszowski	7	74
Zduńskowolski	4	184
Zgierski	9	188
<b>Razem powiaty</b>	<b>174</b>	<b>95</b>
Miasta na prawach powiatu	Liczba gmin	Ludność na 1 km <sup>2</sup>
Łódź	1	2 624
Piotrków Trybunalski	1	1 195
Skierniewice	1	1 478
<b>Razem miasta na prawach powiatu</b>	<b>3</b>	<b>5 297</b>
<b>Razem województwo</b>	<b>177</b>	<b>142</b>

Źródło: opracowano na podstawie danych: wios.lodz.pl/docs/r06-18.pdf

ich liczby w organach uchwałodawczych. W szczególności większa aktywność kobiet dotyczy gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (tab. 2).

Organ wykonawczy w gminach stanowi w zależności od typu jednostki wójt (gminy wiejskie), burmistrz (gminy miejsko-wiejskie i miejskie), prezydent (miasta na prawach powiatu i były miasta wojewódzkie). W gminach województwa łódzkiego spośród 177 organów wykonawczych w zdecydowanej większości funkcję tę pełnią mężczyźni. Zaledwie w 22 jednostkach funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawuje kobieta.

Dostępność do usług publicznych w województwie jest zróżnicowana. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010–2020 wskazuje na koncentrację negatywnych wskaźników dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich, w szczególności w powiatach:

**Tabela 2.** Radni w gminach województwa łódzkiego według płci w latach 2005–2012

Jednostka terytorialna	Osoby	Lata							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	ogółem	2 786	2 781	2 785	2 784	2 791	2 780	2 792	2 790
	mężczyźni	2 264	2 162	2 157	2 149	2 152	2 031	2 031	2 026
	kobiety	522	619	628	635	639	749	761	764
Łódzkie – gminy miejskie	ogółem	382	375	377	379	380	373	380	380
	mężczyźni	285	288	287	287	285	271	273	273
	kobiety	97	87	90	92	95	102	107	107
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	ogółem	389	401	403	403	404	403	419	419
	mężczyźni	327	318	321	320	320	304	313	313
	kobiety	62	83	82	83	84	99	106	106
Łódzkie – gminy wiejskie	ogółem	2 015	2 005	2 005	2 002	2 007	2 004	1 993	1 991
	mężczyźni	1 652	1 556	1 549	1 542	1 547	1 456	1 445	1 440
	kobiety	363	449	456	460	460	548	548	551

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

łódzkim wschodnim, piotrkowskim, a w następnej kolejności w łączyckim, skier-niewickim i pajęczańskim<sup>2</sup>.

Realizacja zadań publicznych przez gminy odbywa się w ramach urzędów oraz podległych im jednostek organizacyjnych. Łącznie w gminach województwa łódzkiego funkcjonuje 998 tego typu podmiotów (tab. 3). Ich liczba, na skutek nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r. likwidującej gospodarstwa pomocnicze, znacznie zmniejszyła się z 2,7 tys. do 998 jednostek.

**Tabela 3.** Liczba jednostek organizacyjnych w gminach województwa łódzkiego w latach 2009–2012

Jednostka terytorialna	Gminne samorządowe jednostki organizacyjne			
	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	2 724	2 689	2 692	998
Łódzkie – gminy miejskie	931	909	916	276
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	431	426	437	161
Łódzkie – gminy wiejskie	1 362	1 354	1 339	561

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Realizacja zadań publicznych odbywa się także w ramach współpracy między samorządowej. Na terenie województwa łódzkiego działa obecnie 9 związków międzygminnych (Związek Komunalny Gmin z siedzibą w Kleszczowie, Związek Gmin Regionu Poddębickiego z siedzibą w Poddębicach, Związek Gmin Regionu

<sup>2</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010–2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, mapa 10, s. 33.