

Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia

Styczeń 1994

Jacek Lang

Informacja

Nr 181

Opracowanie zawiera podstawowe informacje na temat przesłanek kształtowania się obecnego modelu podziału terytorialnego, klasyfikacji podziałów terytorialnych oraz pojęć używanych w doktrynie i ustawodawstwie, a także zasad tworzenia poszczególnych podziałów.

I. Rys historyczny

Przed odzyskaniem niepodległości w 1918 roku na ziemiach polskich należących do państw zaborczych istniały odrębne podziały terytorialne, dostosowane do potrzeb państw zaborczych i ich podziałów terytorialnych. I tak w zaborze pruskim istniał podział wielostopniowy, w którym funkcjonowały organy samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Największą jednostką terytorialną była prowincja. W jej ramach działały rejencje i powiaty, jako jednostki terytorialne dla organów administracji rządowej II i I instancji. Siedzibami rejencji był między innymi: Gdańsk, Kwidzyn, Bydgoszcz i Poznań. Powiaty pełniły dwie funkcje: jednostki terytorialnej dla administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Najniższymi jednostkami terytorialnymi były gminy oraz obszary dworskie, w których funkcje publiczno-prawne sprawował z mocy prawa właściciel ziemski.

W zaborze austriackim utrwalił się z kolei podział dwustopniowy. Na pierwszym stopniu były usytuowane gminy oraz obszary dworskie, podobne do tych, które istniały w Prusach. Na drugim stopniu istniały powiaty; pełniły one i tu dwie funkcje - służyły tak administracji rządowej jak i samorządowej. Z uwagi na znaczne zróżnicowanie powiatów pod względem powierzchni i liczby gmin dochodziło często do wydzielania odrębnych powiatów dla samorządu powiatowego.

W zaborze rosyjskim podział był trzystopniowy. Gminy miały tu charakter zbiorowy: składały się one z mniejszej lub większej liczby gromad jako wewnętrznych jednostek pomocniczych. Wyższymi jednostkami podziału terytorialnego były powiaty i gubernie. Organem I instancji administracji rządowej był naczelnik powiatu, podległy gubernatorowi.

Po odzyskaniu niepodległości Polska przejęła podziały terytorialne po państwach zaborczych, wprowadzając jedynie niewielkie korekty, związane przede wszystkim ze zmianą granic państwowych. Granice większości województw zostały wyznaczone według przebiegu granic byłych prowincji i guberni. W sumie powstało wtedy 17 województw; wśród nich dwa miały status szczególny - województwo śląskie było jednostką autonomiczną, zaś Warszawa była województwem grodzkim. Podstawową jednostką terytorialną był powiat, obejmujący stosunkowo duży obszar. Gminy początkowo były bardzo zróżnicowane. Na ziemiach zachodnich przeważnie nadal były to gminy jednostkowe, natomiast na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego występowały gminy zbiorowe, w skład których wchodziło kilka, a nawet kilkanaście gromad. Podjęte w latach 30-tych starania unifikacji podziału terytorialnego podstawowego nie zostały uwieńczone sukcesem z powodu napaści Niemiec i Związku Radzieckiego w 1939 roku. Udało się jednak doprowadzić do zniesienia obszarów dworskich, zmniejszenia liczby gmin, z 12578 do 3138, oraz zmniejszenia liczby powiatów, z 273 do 264, a także przeprowadzić korektę granic województwa poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego.

W okresie okupacji podział administracyjny Polski został dostosowany do wymogów prawa i ustroju Niemiec i Związku Radzieckiego. Z ziem polskich nie włączonych do Niemiec i Związku Radzieckiego utworzono tzw. Generalne Gubernatorstwo, w skład którego wchodziły początkowo cztery dystrykty: Warszawa, Lublin, Kraków i Radom, a po utworzeniu w 1941 r. dystryktu Lwów -pięć.

Po wyzwoleniu podział terytorialny państwa oparty został na podziale istniejącym w okresie międzywojennym. Na podział zasadniczy składały się zatem następujące jednostki: województwa, powiaty, miasta i gminy. Jednostkami pomocniczymi były gromady oraz dzielnice w dwóch miastach - Warszawie i Łodzi. Przeprowadzone zmiany były wymuszone zmianami granic państwowych oraz powołaniem nowych województw, powiatów i gmin. Nowe jednostki terytorialne

były na ogół mniejsze od dawnych. Tendencja do zmniejszania jednostek terytorialnych utrzymała się także w latach następnych i można ją uznać za charakterystyczną cechę przeobrażeń podziału terytorialnego kraju w całym następnym czterdziestoleciu. Świadczą o tym województwa utworzone do 1950 roku, tj. rzeszowskie i gdańskie tuż po ukonstytuowaniu się władz polskich, a następnie opolskie, zielonogórskie i koszalińskie. W 1950 roku zaczął się też proces podziału większych miast na dzielnice. Nastąpiła zmiana prawnego statusu dzielnic; z jednostek pomocniczych przekształcono je w jednostki podziału zasadniczego. Pewne zmiany wprowadzono także do podziału na powiaty. Utworzono nowe powiaty, zmniejszając odpowiednio obszar dotychczasowych, a także wydzielono z powiatów pewną liczbę miast, przekształcając je w samodzielne powiaty miejskie. Także na poziomie gmin i małych miast utworzono wiele nowych jednostek terytorialnych, zmniejszając tym samym obszar pozostałych.

W 1950 roku było już 22 województw, w tym trzy miasta szczelbła wojewódzkiego, 324 powiatów, w tym 53 miast powiatowych, 2994 gmin oraz 40124 gromad.

Właściwą reformę podziału terytorialnego przeprowadzono dopiero w 1954 roku. Polegała ona na zniesieniu gmin i powołaniu w ich miejsce gromad oraz na utworzeniu osiedli. Oficjalnie mówiło się, że jej celem było zbliżenie nowych organów władzy państwowej do ludności (przez skrócenie drogi do siedziby rady gromadzkiej i osiedlowej) oraz sprawniejsze zaspokajanie potrzeb materialnych i kulturalnych mieszkańców wsi i osiedli. W rzeczywistości chodziło przede wszystkim o stworzenie bardziej odpowiednich warunków do realizacji planów zmiany struktury własnościowej rolnictwa i wprowadzenia nowych metod zarządzania rolnictwem społecznym.

Nowy podział opierał się na następujących zasadach: liczba ludności w gromadzie winna w zasadzie wynosić od 1000 do 3000; obszar gromady powinien wynosić od 15 km² do 50 km²; w skład gromady powinny wchodzić wsie powiązane ze sobą pod względem komunikacyjnym i posiadające wspólne urządzenia gospodarcze, kulturalne itp.; siedziba gromadzkiej rady powinna być położona centrycznie; osiedla robotnicze mogą być utworzone z miejscowości położonych w pobliżu zakładów przemysłowych i mających zwartą zabudowę typu miejskiego, jeżeli co najmniej 2/3 ludności czerpie środki utrzymania nie z rolnictwa; osiedla rybackie mogą być utworzone z miejscowości nadmorskich typu miejskiego, jeżeli co najmniej 2/3 mieszkańców czerpie środki utrzymania z prac związanych z rybołówstwem; osiedla uzdrowiskowe mogą być utworzone z miejscowości kuracyjnych posiadających zabudowę typu miejskiego, jeżeli kuracjusze stanowią w sezonie kuracyjnym co najmniej połowę ludności tych miejscowości.

Reforma doprowadziła do znacznego zwiększenia ilości podstawowych jednostek podziału terytorialnego państwa. O ile przed tą reformą było niespełna 3000 gmin, to po jej przeprowadzeniu, w 1955 roku było już 8790 gromad.

W następnych latach liczba podstawowych jednostek terytorialnych systematycznie poczyna maleć. Było to spowodowane różnymi przyczynami. W 1956 roku państwo odstąpiło od polityki przyspieszonej kolektywizacji rolnictwa i kierowania rolnictwem metodami administracyjnymi. Małe gromady okazały się wówczas niepotrzebne. Tym bardziej, że już wcześniej większość kompetencji i zadań przeszła na organy stopnia powiatowego, które dysponowały bardziej fachowym aparatem wykonawczym i były lepiej przygotowane do ich wykonywania. Równocześnie rozpoczął się proces dekoncentracji i decentralizacji władzy i administracji państwowej, któremu towarzyszyło przekazywanie zadań i kompetencji do organów niższych jednostek terytorialnych. Aby zadania te mogły być wykonane, gromady musiały posiadać odpowiednio większy potencjał gospodarczy i społeczny, i większą liczbę ludności. Przemiany te doprowadziły do zmniejszenia liczby gromad do 4672 w roku 1969.

Także zmiany wprowadzone do polityki i gospodarki w latach siedemdziesiątych wychodziły na przeciw tendencji zwiększania i wzmacniania najniższego ogniwa podziału terytorialnego. Miały one stanowić samodzielne mikroregiony społeczno-gospodarcze, zdolne do samodzielnego wykonywania przypisanych im zadań gospodarczych, kulturalnych, oświatowych, zdrowotnych itp. Toteż po wejściu w życie ustawy z 1972 roku o utworzeniu gmin, w miejsce dotychczasowych 4315 gromad powstało zaledwie 2365 gmin. Jednocześnie zostały zniesione osiedla jako jednostki podziału terytorialnego, a ich obszar został włączony do gmin i miast, albo zostały one przekształcone w nowe miasta.

Bardzo istotną zmianę w podziale terytorialnym dokonała ustawa z 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. Zniosła ona powiaty i przekazała zadania i kompetencje organów powiatowych gminom, z wyjątkiem zadań i kompetencji zastrzeżonych przez Radę Ministrów dla organów nowo powołanych województw oraz dla wyspecjalizowanych organów terenowych i innych jednostek organizacyjnych. Następstwem tych rozwiązań był znaczny wzrost powiązań koordynacyjnych oraz podziałów specjalnych, które b. często nie pokrywały się z jednostkami podziału zasadniczego.

Jednocześnie ustawa zniosła istniejące województwa i miasta wyłączone z województw, a w ich miejsce ustanowiła 49 nowych województw, w tym 3 województwa miejskie obejmujące także sąsiednie gminy i miasta - stołeczne warszawskie, krakowskie i łódzkie, oraz niewielkie województwo wrocławskie obejmujące zarówno miasto, jak i otaczające je gminy, w którym funkcje organów wojewódzkich pełniła Rada Miasta Wrocławia i Prezydent Wrocławia.

W następnych latach zmiany w podziale terytorialnym dotyczyły przede wszystkim gmin. W ich wyniku nastąpił dalszy spadek ilości gmin. Już w 1977 roku liczba gmin zmniejszyła się o 275. Później, wskutek licznych petycji mieszkańców oraz wystąpień władz zniesionych gmin część z nich reaktywowano.

2. Klasyfikacja podziałów terytorialnych

W procesie historycznego rozwoju wykształciły się trzy typy podziału terytorium państwa: zasadniczy, specjalny i pomocniczy.

Podział zasadniczy tworzy się ze względu na konieczność wykonywania na określonym obszarze zadań państwowych (publicznych) o istotnym znaczeniu z punktu widzenia podstawowych celów państwa i zasad jego funkcjonowania. Z podziału tego w pierwszym rzędzie korzystają więc terenowe organy państwowe o właściwości ogólnej, wyposażone we władcze (publiczno-prawne) kompetencje oraz organy samorządu terytorialnego. Dlatego też w okresie międzywojennym z podziału tego korzystał starosta i wojewoda oraz samorząd terytorialny, a po II-giej wojnie światowej organy terenowej władzy państwowej - rady narodowe i organy wykonawczo-zarządzające tych rad oraz terenowe organy administracji państwowej podporządkowane tym prezydiom - wydziały i równorzędne jednostki organizacyjne. Oczywiście z podziału tego mogły korzystać także inne organy państwowe, jak na przykład sądy powszechne oraz organy państwowe nie należące do systemu organizacyjnego rad narodowych.

Podziały specjalne to podziały terytorium państwa tworzone dla potrzeb organów państwowych nie należących do administracji rządowej ogólnej (systemu ogólnych organów administracji rządowej), ani do samorządu terytorialnego, dokonany na podstawie prawa, odrębny od podziału zasadniczego oraz względnie trwałe. Z podziałów specjalnych mogą korzystać także organizacje i instytucje niepaństwowe, wykonujące na podstawie poruczenia (zlecenia) zadania publiczno-prawne (państwowe). W nauce podziału specjalnego nie utożsamia się zatem ani z tak zwanym podziałem pomocniczym, ani ze zjawiskiem rejonizacji.

Podziały pomocnicze są tworzone dla wykonywania zadań należących do terenowych organów państwowych. Mają one na celu uzupełnienie podziału zasadniczego: w pewnych wypadkach jest ono bowiem konieczne ze względu na postulat racjonalności względnie skuteczności realizacji zadań. Rejonizacja jest zaś następstwem wyznaczenia dla poszczególnych instytucji lub organizacji wykonujących w formach niewładczych zadania produkcyjno-usługowe, kulturalne, oświatowe itp. obszaru działania, który nie pokrywa się z jednostkami zasadniczego i specjalnego podziału terytorium państwa.

Od rejonizacji należałoby odróżniać regionalizację. O ile bowiem rejonizacja dotyczy z zasady jednostek terytorialnych mniejszych niż województwo, o tyle przedmiotem regionalizacji są obszary większe, obejmujące kilka, a nawet więcej województw. Poza tym jak dotąd regionalizacja także nie jest uregulowana na drodze ustawowej. Powstające tu i ówdzie regiony oraz organy regionalne są u nas powoływane na podstawie porozumień i umów zawieranych między organami tworzącymi region, niekiedy należącymi do różnych systemów organizacyjnych. Przykładem może być region nadwiślański czy dolnośląski, powołane w 1993 roku. Region dolnośląski obejmuje cztery województwa dolnośląskie: jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie. Organem regionu jest Dolnośląska Rada Regionalna. Została ona utworzona z inicjatywy sejmików samorządowych wymienionych województw. W jej skład wchodzi przedstawiciele samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Ma ona na celu koordynowanie działań i rozwiązywanie problemów wspólnych dla regionu. Na przykład związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego i ekologicznego, z przekształceniami własnościowymi, problemami zatrudnienia, ochroną zdrowia, nauką, oświatą i kulturą.

Co więcej, regiony mogą też tworzyć organy należące do różnych państw. Przykładem takich regionów może być region Karpaty, w którego skład wchodzi południowo wschodnie województwa Polski, tereny przygraniczne Ukrainy, Słowacji i Węgier.

Powstanie regionów nie wiąże się tylko ze zmianami w ustroju zapoczątkowanymi w 1989 roku. W latach poprzednich popularny był na przykład podział terytorium Polski na tzw. makroregiony. Powstały one na podstawie niepublikowanego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 czerwca 1975 roku i obejmowały od 4 do 8 województw. W każdym z makroregionów istniał zespół regionalny Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz komisja rozwoju makroregionalnego - jego organ opiniotwórczo-inicjujący. Podejmowały one rozstrzygnięcia o rozmieszczeniu poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej i społecznej o znaczeniu międzywojewódzkim.

Opisane wyżej regiony są także podziałami pomocniczymi. W większości przypadków takie regiony powstają bowiem na podstawie aktów pochodzących od organów bezpośrednio zainteresowanych istnieniem regionów, a tworzone przez nie organy regionalne nie są wyposażane w nowe kompetencje i zadania. Organy te z reguły nie dysponują też władztwem administracyjnym oraz prawem stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących.

W nauce prawa regiony na ogół uważa się za formę pośrednią między jednostkami terytorialnymi dla wyższej administracji rządowej i samorządowej a władzami centralnymi. W regionach widzi się zatem formę dekoncentracji lub decentralizacji administracji państwowej. Takie regiony określa się też niekiedy mianem regionów administracyjnych i proponuje odróżniać z jednej strony od regionów będących w istocie częściami składowymi państw federacyjnych, a z drugiej strony od tak zwanych regionów politycznych będących formą decentralizacji także władzy państwowej, tj. także ustawodawstwa.

Jak widzimy regiony mogą mieć różny status i występować tak w państwach federacyjnych, jak i unitarnych. W państwach federacyjnych będą one albo wewnętrznym podziałem terytorium pań-

stwa-członka federacji, albo członkiem federacji. Państwa, w których występują regiony administracyjne proponuje się niekiedy nazywać państwami regionalnymi. W państwach tych regiony nie mają jednak nieograniczonej władzy. Zgoda na istnienie regionów nie oznacza bowiem jeszcze zgody na rezygnację wobec nich z wszelkich ograniczeń. Toteż państwa z zasady narzucają regionom różne zakazy, jak na przykład zakaz ustanawiania ceł pomiędzy regionami, wydawania przepisów ograniczających ruch ludności bądź obrót towarów, zakaz czynienia różnic pomiędzy mieszkańcami regionów, zakaz federowania się regionów itp.

We współczesnej Europie regionalizacja jest wyrazem dążenia do przełamania nie tylko istniejących podziałów administracyjnych, lecz także granic państwowych. Procesy te ma wspomóc Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych, podpisana w Madrycie 21 maja 1980 roku. Przyczyniła się ona do zawarcia licznych porozumień i umów międzynarodowych o współpracy transgranicznej, a także do powoływania pierwszych wspólnych organów ds. współpracy międzyregionalnej przez zainteresowane państwa, w tym także i Polskę. Przykładem mogą być porozumienia zawarte w lipcu 1992 r. między Rządem RP a Rządem Republiki Łotwy i Rządem Republiki Estonii o współpracy między regionami i samorządami lokalnymi czy porozumienie między Rządem RP a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów RP z regionem Sankt Petersburga podpisana w październiku 1992 r. oraz polsko-niemiecka Komisja Międzynarodowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej względnie Komitet ds. Współpracy Międzyregionalnej między RP a RFN.

W 1993 roku zawarto dwa następne porozumienia o współpracy międzyregionalnej. W maju porozumienie między Rządem RP a Rządem Ukrainy, a w czerwcu porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Kyrgiskiej.

3. Podział zasadniczy

Genezy obecnego podziału zasadniczego trzeba szukać w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. Wówczas to zniesiono gromady i wprowadzono gminy o większej powierzchni i liczbie ludności, a następnie zlikwidowano powiaty jako jednostki podziału zasadniczego drugiego stopnia, oraz zwiększono liczbę województw, zmniejszając tym samym ich obszar i liczbę ludności. W ten sposób wprowadzono w miejsce podziału trzystopniowego podział dwustopniowy. Jednocześnie zmieniono status dużych miast. Warszawa została usytuowana jako miasto i stolica Polski w tzw. województwie stołecznym warszawskim, stosunkowo niewielkim, a jej naczelnym organem - Radzie Narodowej Miasta Warszawy i Prezydentowi Warszawy - powierzono dwie funkcje: organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego miasta Warszawy oraz województwa stołecznego warszawskiego. Podobnie postąpiono z Krakowem i Łodzią. Utworzono wokół nich nie-duże województwa, a rady narodowe i prezydentów tych miast wyznaczono do pełnienia funkcji wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego.

Do tej struktury terytorialnej nawiązuje ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. W myśl ustawy o samorządzie terytorialnym ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Według ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej gminy są jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego, natomiast województwo jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego "dla wykonywania administracji rządowej".

Według ustawy o samorządzie terytorialnym tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie

ich granic i nazw oraz siedziby władz następuje w drodze rozporządzenia rady ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

W drodze rozporządzenia rady ministrów następuje także zmiana granicy województwa. Stanowi o tym ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Przewiduje ona ponadto zasięgnięcie opinii wojewodów oraz gmin, których te zmiany dotyczą, a także przeprowadzenie konsultacji społecznej wśród mieszkańców. Tylko tworzenie i znoszenie województw, ustalanie i zmiana ich nazw oraz ustalanie siedziby wojewody następuje w drodze ustawy.

Jednak ustawa o terenowych organach administracji rządowej ogólnej, wbrew temu co *expressis verbis* deklaruje w art. 49, wprowadza dodatkowy stopień w zasadniczym podziale terytorialnym - rejony administracyjne. Ustawa ta zatem *de iure* przywraca trójstopniowy podział terytorialny państwa. Rejony administracyjne są wszak tworzone na podstawie ustawy, w sposób określony w ustawie i w celu wykonywania określonych przez ustawy zadań i kompetencji, a więc im tylko przypisanych. W świetle prawa nie ma zatem wątpliwości, iż są one jednostkami terytorialnymi tworzonymi dla potrzeb rejonowych organów administracji ogólnej, które są terenowymi organami państwowymi w pełnym tego słowa znaczeniu. Ich charakter jest zatem taki sam jak wojewody czy burmistrza lub zarządu w gminie.

Według ustawy rejony administracyjne tworzy się w drodze rozporządzenia ministra do spraw administracji, po zasięgnięciu opinii wojewody. W tym samym trybie ustala się siedziby urzędów rejonowych. Przy wyznaczaniu rejonów (ściślej: terytorialnych zasięgów działania urzędów rejonowych) zapewne brano pod uwagę ustalenia poczynione podczas prac badawczo-wdrożeniowych związanych z porządkowaniem ponadgminnych podziałów specjalnych, wykonywanych na przełomie lat 70 i 80-tych. Projektowano wówczas, aby wszystkie subwojewódzkie a ponadgminne jednostki terytorialne, z nielicznymi wyjątkami, sprowadzić do dwóch wzorcowych rejonów - pierwszego i drugiego stopnia. W rejonie pierwszego stopnia, zwanym też podstawowym, miały być zlokalizowane instytucje rejonowe o dużej częstotliwości kontaktów personalno-instytucjonalnych, a w rejonie drugiego stopnia, określonym jako rejon wyższego rzędu - instytucje bardziej wyspecjalizowane, o mniejszej częstotliwości korzystania przez obywateli.

4. Podziały pomocnicze

Podstawy prawne dla podziałów pomocniczych rozrzucone są po aktach różnej rangi, zależnie od pozycji organu, którego zadania czy kompetencje są wykonywane w takim podziale. Jeżeli podział pomocniczy wiąże się z organem działającym w jednostce terytorialnej podziału zasadniczego, wówczas podstawą prawną takiego podziału będzie ustawa lub akt wydany na jej podstawie. Przykładem może być podział gmin na sołectwa oraz miast na dzielnice i osiedla. Według art. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym sołectwo lub dzielnicę (osiedle) tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy uchwalony także przez radę gminy (tylko statut gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem RM). Również rada gminy określa organizację i zakres działania jednostek pomocniczych nadając im odrębny statut. Odrębną uchwałą może też ona upoważnić organy wykonawcze jednostek pomocniczych do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (por. art. 39 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym). Zawsze działalność organów jednostek pomocniczych będzie jednakże mieścić się w zakresie działania gminy, jako instytucji tworzącej podział pomocniczy i powołującej organy i jednostki organizacyjne działające w tym podziale.

Z podziałem terytorialnym pomocniczym mamy do czynienia także w przypadku powierze-

nia zadań publicznych na podstawie tzw. porozumienia komunalnego, o którym jest mowa w art. 74 ustawy o samorządzie terytorialnym. Artykuł ten upoważnia gminy do powierzania jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Za pomocnicze podziały terytorialne należy też uznać m.in. jednostki terytorialne tworzone przez niektóre organy stopnia wojewódzkiego dla potrzeb: ochrony zdrowia, projektowania inwestycji rolniczych, geodezji, weterynarii, kwarantanny i ochrony roślin, gospodarki terenami, leśnictwa. Byłyby to zatem następujące jednostki terytorialne: obwody zapobiegawczo-lecznicze ZOZ, rejony usług projektowych podporządkowane wojewódzkim zarządom inwestycji rolniczych, rejonowe oddziały wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych, rejonowe lecznicze dla zwierząt, rejonowe oddziały wojewódzkich stacji kwarantanny i ochrony roślin, rejonowe zarządy gospodarki terenami, obwody nadzorcze lasów nie stanowiących własności państwa.

5. Podziały specjalne

Podstawowe przesłanki tworzenia podziałów specjalnych określa ustawa z 1990 roku o terenowych organach administracji rządowej ogólnej. Według art. 51 tej ustawy podział taki może zostać dokonany tylko wówczas, gdy:

- 1) ustawa szczególna będzie to przewidywać,
- 2) za jego utworzeniem będzie przemawiać potrzeba określonej dziedziny administracji państwowej albo inny uzasadniony społecznie cel,
- 3) organ tworzący podział specjalny "porozumie się z ministrem właściwym do spraw administracji,
- 4) nie narusza on granic jednostek podziału zasadniczego, chyba że przemawiają za tym istotne względy.

Podobne przesłanki tworzenia podziałów specjalnych zawierała ustawa z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Stanowiła ona, iż podział specjalny może być wprowadzony tylko na podstawie odrębnej ustawy, o ile za jego wprowadzeniem przemawiają bądź to potrzeby określonych działów gospodarki lub administracji państwowej, bądź inne uzasadnione społecznie lub gospodarczo cele. W myśl ustawy dokonując tego podziału należało dążyć do tego, aby podział ten nie naruszał granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego oraz zasięgnąć opinii wojewódzkiej rady narodowej.

Ustawa z 1983 r. była pierwszym aktem tej rangi określającym zasady tworzenia podziałów specjalnych. Wcześniej jedynym przepisem, który dotyczył tych kwestii był przepis zawarty w § 2 rozporządzeniem Rady Ministrów z 9 lipca 1975 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Zobowiązywał on ministra do współdziałania z innymi zainteresowanymi ministrami przy ustalaniu sieci jednostek organizacyjnych i ich właściwości miejscowej. Dlatego też w przeszłości podziały terytorialne były często tworzone przez organy różnego stopnia oraz w bardzo różnym trybie i z rozmaitych przyczyn. Szczególnie wiele nowych podziałów pojawiło się po zniesieniu powiatów i zwiększeniu liczby województw w 1975 roku. Obliczono, że w połowie lat osiemdziesiątych średnio w województwie istniało od 35 do 40 rejonów różnych typów, jak rejony dróg publicznych, ubezpieczeń społecznych, skarbowych, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, geodezyjne, gospodarki komunalnej, sądowe, notarialne, spraw wewnętrznych, różnego rodzaju spółdzielni oraz innych organizacji społecznych itp. Większość organów została utworzona przez centralne organy administracji państwowej lub organizacji spółdzielczych, bądź ich okręgowe organy czy jednostki

organizacyjne. Pozostałe rejony były utworzone bądź bezpośrednio przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, bądź za ich zgodą przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego. W tym ostatnim przypadku rejony powstawały najczęściej wskutek powierzenia kompetencji przez kilku, nawet kilkunastu naczelników gmin naczelnikowi odpowiednio położonego miasta.

Wymienione instytucje posiadały rejony różnych rozmiarów. Świadczyła o tym zarówno różna ilość rejonów jaką dana instytucja posiadała w województwie, jak również ilość jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, wchodzących do jednego rejonu działania. W latach osiemdziesiątych były województwa, w których niektóre instytucje wykonywały swoje zadania przy pomocy dwóch podporządkowanych instytucji, pomiędzy które było podzielone terytorium województwa, inne zaś wykonywały swoje zadania przy pomocy kilkunastu instytucji, pomiędzy które odpowiednio było podzielone województwo. Na przykład w województwie bydgoskim w dwóch rejonach wykonywały swoje zadania między innymi Inspekcja Nasienna i Zakład Gazowniczy oraz Stacja Hodowli Zwierząt, natomiast w 12 rejonach swoje zadania wykonywały między innymi: Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej i Wojewódzka Poradnia Wychowawczo-Zawodowa, w 11 rejonach - Wojewódzki Urząd Spraw Wewnętrznych, PZU i Izba Rzemieślnicza.

Niekiedy granice rejonów przebiegały poprzez gminy lub miasta, tj. przecinały jednostkę zasadniczego podziału województwa. Tak było w przypadku Zespołu Opieki Zdrowotnej w Koronowie oraz w Żninie w województwie bydgoskim.

Można też było spotkać instytucje, których zakres działania przekraczał granice województwa, obejmując sąsiednie gminy. Na przykład Okręgowy Związek Spółdzielni Mleczarskich w Siedlcach działał na obszarze województwa siedleckiego i dwóch gmin województwa tarnobrzeskiego, w woj. tarnobrzeskim jeden z ZOZ-ów działał także na terenie dwóch gmin woj. zamojskiego, itd.

Oprócz tego było sporo instytucji, które mając siedzibę na terenie jednego województwa obejmowały swoim zasięgiem działania sąsiednie województwa, a niekiedy także dalsze. Na przykład w woj. lubelskim na 53 instytucje aż 13 obejmowało swoim zasięgiem działania od 2 (Zakład Energetyczny) do 8 (Wojewódzki Związek Spółdzielni Mleczarskich) innych województw. Okręgowy Zarząd Lasów Państwowych z siedzibą w Łodzi posiadał 17 nadleśnictw, z których tylko jedno miało swoją siedzibę na terenie województwa miejskiego łódzkiego. Podobnie było w przypadku Łódzkiego Przedsiębiorstwa Nasiennego z siedzibą w Łodzi.

Równie złożone są podziały ponadwojewódzkie. Korzystają z nich różne instytucje. Podobnie jak w przypadku instytucji rejonowych tak i tu są wśród nich organy administracji państwowej, przedsiębiorstwa, zakłady administracyjne oraz inne jednostki organizacyjne państwowe i społeczne. Przykładem tej kategorii instytucji mogą być:

- okręgi inspektoratów Pitr, o których mowa w uchwale RM z 10 lipca 1975 r. w sprawie utworzenia Państwowej Inspekcji Technicznej Rolnictwa (M.P. nr 23, poz. 147),
- okręgi stacji chemiczno-rolniczych, o których mowa w rozporządzeniu RM z 10 lipca 1975 r. w sprawie utworzenia okręgowych stacji chemiczno-rolniczych (Dz.U. nr 26, poz. 137),
- okręgi zarządów lasów państwowych, o których jest mowa w rozporządzeniu RM z 18 grudnia 1968 r. w sprawie przedsiębiorstw lasów państwowych oraz jednostki grupującej te przedsiębiorstwa (Dz.U. nr 1, poz. 3),
- okręgi dyrekcji dróg publicznych, o których mowa w rozporządzeniu RM z 24 czerwca 1975 r. w sprawie dostosowania organizacji zarządzania drogami publicznymi do podziału administracyjnego państwa (Dz.U. nr 22, poz. 119),

- okręgi dyrekcji gospodarki wodnej, o których mowa w uchwale RM z 22 grudnia 1972 r. w sprawie organizacji gospodarki wodnej i melioracyjnej ... (M.P. Nr 1, poz. 1 z 1973 r.).

W doktrynie podnosi się, że większość podziałów ponadwojewódzkich winno się utrzymać. Dotyczy to tak podziałów utworzonych przed rokiem 1975, jak i podziałów utworzonych po tym roku. Utrzymanie podziałów specjalnych nie oznacza jednak niemożliwości dokonania zmiany wewnętrznej struktury określonego podziału, jego granicy, względnie siedziby instytucji. Przeprowadzenie takich zmian jest niekiedy niezbędne z uwagi na zmiany w przestrzennym zagospodarowaniu kraju, a także zmianę technicznych i organizacyjnych warunków wykonywania zadań przez instytucje ponadwojewódzkie.

Podziały ponadwojewódzkie utworzone przed rokiem 1975, a więc przed wprowadzeniem dwustopniowego podziału zasadniczego, oparte są z zasady na kryteriach geograficzno-fizycznych lub geograficzno-przemysłowych. Toteż poza drobnymi korektami granic utrzymuje się on od dawna. W ich wyznaczeniu decydującą rolę odegrała historia naszego państwa i stan zagospodarowania wód. Na przykład podział terytorialny inspektoratów żeglugi śródlądowej jest funkcją rodzaju i stanu regulacji rzek, kanałów oraz jezior.

Granice podziałów specjalnych nie powinny jednak przecinać granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, chyba że jest to wskazane z wyżej podanych przyczyn i nie odbija się ujemnie na wykonywaniu zadań administracji publicznej.

Podziały ponadwojewódzkie utworzone w roku 1975 i później w większości przypadków powstały wskutek zmiany wielkości województw. Jednak ani fakt działania swego czasu w granicach dużych województw, ani powiązania z administracją rządową ogólną nie uzasadniają jeszcze likwidacji tych podziałów. Na przykład po przeprowadzonych w latach 80-tych badaniach okazało się, że nie była wskazana zmiana zasięgu terytorialnego ani okręgowych stacji chemiczno-rolniczych, ani okręgowych stacji hodowli zwierząt. Analiza zadań okręgowych stacji chemiczno-rolniczych i form ich wykonywania wykazała, że ich zakres działania winien być wyznaczany głównie ze względu na ich techniczno-organizacyjne możliwości oraz posiadane urządzenia. Z powodu wybudowania specjalistycznych budynków nie były możliwe także zmiany siedzib tych stacji. W przypadku tych stacji ważne jest tylko, aby w ich zasięgu działania znajdowały się całe obecne województwa. Nie jest natomiast istotne, czy stacje będą działały wyłącznie na swoim terytorium, czy też swoją działalnością obejmą także obszary należące do innych stacji, o ile tak zostanie to przez nie uzgodnione. Taka elastyczność z uwagi na daleko posuniętą specjalizację i skomplikowaną aparaturę potrzebną dla wykonywania niektórych analiz czy badań jest rozwiązaniem w tego typu instytucjach jak najbardziej wskazanym.

Podobnie jest w przypadku okręgowych stacji hodowli zwierząt. Mimo, że podlegają im działające w każdym województwie stacje hodowli i unasiennienia zwierząt, to jednak nie jest możliwa likwidacja stacji okręgowych, gdyż w nich został zlokalizowany wyspecjalizowany sprzęt oraz laboratoria. W tej sytuacji tworzenie w każdym województwie odpowiednika stacji okręgowych byłoby posunięciem nieekonomicznym.

Jak z tego wynika ponadwojewódzkie podziały specjalne są zbyt zróżnicowane, aby można było przeprowadzić ich rewizję bez szczegółowej analizy następstw jakie mogą wystąpić w różnych dziedzinach stosunków społecznych. Analiza taka winna być prowadzona oddzielnie dla każdego podziału ponadwojewódzkiego i przy współudziale zainteresowanych instytucji.

6. Uwagi końcowe

Nauka postuluje od dawna uporządkowanie omówionych podziałów. Po wejściu w życie ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego uporządkowanie podziałów specjalnych stało się ustawowym zadaniem Rady Ministrów. Według art. 178 Rada Ministrów miała bowiem zweryfikować wszystkie istniejące podziały specjalne oraz w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy podjąć działania zmierzające do dostosowania tych podziałów do zasadniczego podziału terytorialnego; przy wykonywaniu tego zadania miała ona kierować się przepisami określającymi zasady dokonywania podziałów specjalnych. Weryfikacja miała objąć wszystkie rodzaje podziałów, niezależnie od tego, kto je utworzył, na jakiej podstawie i jakim celom miały one służyć. Podziały uzasadnione miały być następnie poddane ocenie z punktu widzenia możliwości ich optymalnego dostosowania do zasadniczego podziału terytorialnego.

W piśmiennictwie sugerowano, aby wykorzystać ten przepis także do uporządkowania pozostałych podziałów, a więc także podziałów pomocniczych i związanych z działalnością gospodarczą i społeczną prowadzoną przez organizacje niepaństwowe, tj. zjawiska rejonizacji. Niestety zadanie to dotąd nie zostało wykonane w sposób zadowalający.

Ostatnio na potrzebę całościowego, metodologicznie poprawnego podejścia do kształtowania modelu terytorialnego systemu państwa zwrócił uwagę Komitet Prognoz "Polska w XXI wieku" w swoim raporcie pt. *O potrzebie strategicznej koncepcji rozwoju Polski i roli nauki w przebudowie gospodarki*, ogłoszonym we wrześniu tego roku. Zdaniem Komitetu dotychczasowe prace nad reformą terytorialnego systemu funkcjonowania państwa nie uwzględniają ani współzależności występujących pomiędzy modelem ustrojowym państwa i jego systemem terytorialnym, ani też współzależności między nimi a mechanizmem funkcjonowania regionów i polityki regionalnej. Toteż według raportu do czasu opracowania odpowiednich ekspertyz naukowych i ich przedyskutowania w środowiskach naukowych, profesjonalnie związanych z problematyką rozwoju regionalnego polityki regionalnej i reformy terytorialnego systemu funkcjonowania państwa należałoby unikać działań cząstkowych. Przede wszystkim nie powinno się podejmować do tego czasu działań mających na celu przywracanie poprzednio istniejących powiatów i województw.

Źródła:

1. M. Elżanowski, *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1982 r.
2. Komitet Prognoz "Polska w XXI wieku" przy Prezydium PAN, *Raport o potrzebie strategicznej koncepcji rozwoju Polski i roli nauki w przebudowie gospodarki*, Warszawa 1993 r.
3. J. S. Langrod, *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932 r.
4. *Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie*. PAN KPZG Biuletyn nr 126, Warszawa 1984 r.
5. *Terytorialne podziały specjalne*, Praca zbiorowa pod red. M. Elżanowskiego, IOZiDK., Materiały i Studia Nr 50, Warszawa 1985 r.
6. T. Skrzypczak, *Państwo regionalne - wybrane problemy autonomii terytorialnej we Włoszech i Hiszpanii*, ZN UJ, Prace z Nauk Politycznych, 1984 r., nr 21.