

Radosław Kamiński

Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych : błędy, wnioski, niezbędne korekty, potrzebne zmiany

Civitas Hominibus : rocznik filozoficzno-społeczny 9, 69-83

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Radosław Kamiński

Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych. Błędy, wnioski, niezbędne korekty, potrzebne zmiany

Streszczenie

Samorząd terytorialny – powoływany do samodzielnego wykonywania administracji i wyposażony jest w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań – stanowi immanentny element demokratycznego państwa. Główną wartością samorządu, obok wolności stanowiącej fundament podmiotowości obywatelskiej – jest demokracja. Samorządy sprzyjają rozwojowi godności, reprezentatywności i efektywności. Proces decentralizacji w Polsce obejmuje głównie sferę administracji państwa i oparty została na instytucji samorządu, który – aby mógł właściwie funkcjonować – musiał zostać wyposażony w konieczne i niezbędne atrybuty. Artykuł przedstawia wybrane problemy administracji samorządowej w kontekście ustroju terytorialnego państwa oraz wskazuje na możliwe (lub konieczne) zmiany, jakie – zdaniem autora – powinny stać się (i w praktyce są) przedmiotem dyskusji pomiędzy samorządem a administracją rządową.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja, podział terytorialny państwa, reforma administracyjna.

Funkcjonowanie demokratycznego państwa bez istnienia terytorialnej samorządności jest praktycznie niemożliwe. Decentralizację władzy oraz stworzenie przez państwo warunków do pełnego wykorzystania potencjału społeczności lokalnych uważa się za jeden z głównych instrumentów rozwoju gospodarczego i kształtowania społeczeństwa obywatelskiego.

Współczesny samorząd terytorialny stanowi integralną część administracji publicznej oraz immanentny element demokratycznego państwa prawnego¹. Powoływany jest do samodzielnego wykonywania administracji i wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań.

Proces przekształceń ustrojowych w Polsce rozpoczął się w 1989 roku. Jednym z najważniejszych zadań stojących u progu polskiej tranzycji ku demokracji było przekształcenie samego aparatu państwowego w skuteczne narzędzie administrujące o demokratycznym charakterze. Scentralizowany aparat władzy państwowej u progu ostatniego dziesięciolecia XX wieku stanowił istotną przeszkodę w przeprowadzeniu zmian, co sprawiało, że gruntowna reforma administracji publicznej stała się oczywistą koniecznością.

Powołanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy i – co istotne – nadanie mu rangi konstytucyjnej² zapoczątkowało proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce, który w dłuższej perspektywie doprowadzić miał do zmniejszenia kompetencji władzy centralnej na rzecz organów samorządu terytorialnego. Upodmiotowienie gmin stało się więc pierwszą reformą ustrojową III Rzeczypospolitej. I chociaż odwołanie autonomizacji samorządu terytorialnego miało charakter częściowy – było ograniczone do poziomu gminnego – to w efekcie jego funkcjonowania przekształcił się w Polsce cały sektor życia publicznego. Reforma z 1990 roku była – w kategoriach politycznych – działaniem radykalnym. Wymagała ona dużego wysiłku legislacyjnego, zaangażowania wielu ludzi oraz porozumienia na poziomie ponadpolitycznym. W efekcie zakończyła się sukcesem, a co za tym idzie rozpoczęła proces odbudowy demokracji lokalnej. Odrodzenie się instytucji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 90. stało się podstawą dynamicznego rozwoju myśli samorządowej i zapoczątkowało pracę nad przyszlými – obecnie obowiązującymi – rozwiązaniami administracyjnymi.

W 2014 roku dobiega końca szósta kadencja rad gmin i czwarta kadencja organów stanowiących wyższych szczebli samorządu. Dwadzieścia cztery lata funkcjonowania samorządu terytorialnego to dostatecznie długi okres dla dokonania analizy i oceny przyjętych rozwiązań. Niniejszy artykuł przedstawia wybrane problemy administracji samorządowej w kontekście ustroju terytorialnego państwa oraz wskazuje na możliwe (lub konieczne) zmiany, jakie zdaniem autora powinny stać się (i w praktyce są) przedmiotem dyskusji pomiędzy samorządem a administracją rządową.

Przywrócenie samorządu na poziomie gmin w 1990 roku stanowiło niejako wstęp do przeprowadzenia zasadniczej reformy administracyjnej państwa przeprowadzonej ostatecznie w 1998 roku.

¹ M. Kulesza, *Wprowadzenie, Samorząd terytorialny*, Warszawa 1995, s. 14.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1990, nr 16, poz. 94).

Jej zasadnicze cele określone zostały jako:

- zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim), m.in. poprzez kształtowanie racjonalnych struktur przestrzennych z poszanowaniem ekosystemów i dziedzictwa kulturowego,
- reorganizacja organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego oraz przystosowanie jej do standardów Unii Europejskiej, co w przyszłości miało umożliwić wykorzystanie dostępnych unijnych instrumentów prawnych i ekonomicznych,
- dostosowanie administracji publicznej do wymogów unitarnej, demokratycznego obywatelskiego państwa prawa oraz tworzenia instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym³.

Oznaczało to tym samym dążenie do stworzenia możliwie najskuteczniejszych i najbardziej racjonalnych struktur administracji publicznej, tak pod względem terytorialnym, jak i wyposażenia ich w kompetencje oraz odpowiednią pozycję w systemie finansów publicznych. Zdaniem autorów reformy, jej cele mogły zostać osiągnięte poprzez zasadniczą zmianę organizacji polskiej terenowej administracji publicznej, a przede wszystkim przez:

1. Zmiany w ustroju terytorialnym państwa, w szczególności polegające na:
 - wprowadzeniu nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego,
 - utworzeniu samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa,
 - zespoleniu pod zwierzchnictwem wojewody i starosty większości dotychczasowych administracji specjalnych.
2. Decentralizację i dekoncentrację zadań administracji publicznej, możliwą do wprowadzenia poprzez:
 - nowy rozdział kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową oraz pomiędzy poszczególnymi stopniami zasadniczego podziału terytorialnego państwa,
 - zmianę organizacji administracji terenowej, w tym przekazanie samorządowi terytorialnemu przez administrację rządową niezbędnych jednostek organizacyjnych, majątku nieruchomego i ruchomego, przejście pracowników do nowego pracodawcy, organizację wojewódzkiej administracji zespolonej,
 - zmianę systemu finansów publicznych, polegającą na zwiększeniu udziału samorządu terytorialnego w całości wydatków publicznych.

Tak określone cele i zadania reformy administracji publicznej wyznaczały konieczność wprowadzenia nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, niezbędne przede wszystkim dla umożliwienia pełnej decentralizacji zadań publicznych.

Tym samym przystępując do reorganizacji funkcjonowania państwa, przedstawiając zasady podziału zadań i kompetencji systemu ustrojowego w przygotowywanej reformie administracji publicznej, rząd J. Buzka dążył do stworzenia ustroju państwa opar-

³ Zob. Informacja Rządu o stanie realizacji reformy samorządu terytorialnego i administracji, MSWiA, Warszawa 1999 oraz Z. Gilowska i in., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 8–9/1997, a także E. Wysocka, J. Koziński, *Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, IGPiK, Warszawa 1998, s. 68.

tego na wielopodmiotowości, wyrażonej w trzech podstawowych segmentach władzy publicznej⁴:

- segmencie interesu ogólnego – centralny (rząd, administracja centralna i administracja rządowa w województwie, ta ostatnia odpowiedzialna przede wszystkim za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego oraz za przestrzeganie prawa przez samorząd terytorialny);
- segmencie regionalnym (samorząd województwa zajmujący się sprawami rozwoju gospodarczego, a więc polityką regionalną i licznymi uwarunkowań w tym zakresie);
- segmencie lokalnym (samorząd gminny, miejski i powiatowy, odpowiedzialny za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, wykonujący w tym zakresie również zadania z obszaru administracji rządowej)⁵.

Podejmując z perspektywy czasu próbę analizy i oceny działalności samorządu terytorialnego, nietrudno wskazać na kilka zasadniczych elementów, potwierdzających istnienie z różnych przyczyn pewnych niedociągnięć, wad i dysfunkcji w jego funkcjonowaniu, wymagających wprowadzenia zmian o charakterze systemowym. Kwestie te odnoszą się przede wszystkim do organizacji struktury terytorialnej (liczby szcze-

⁴ Por. Z. Gilowska i in., *Model ustrojowy...*, op. cit., s. 37–39. Utworzenie samodzielnych podmiotów władz publicznych – niepodporządkowanych bezpośrednio rządowi – miało znacząco wpłynąć na funkcjonowanie państwa. Dzięki temu zdaniem autorów zmieniły się szereg czynników, tj. scentralizowanie decyzji czy sektorowy układ gospodarki. Władze samorządowe posiadałyby szerokie kompetencje, przyznane im nie w drodze dekoncentracji uprawnień rządu, a w wyniku decentralizacji gwarantowanej konstytucją. Rząd tym samym miałby ograniczone możliwości wydawania poleceń. Współpraca między różnymi ośrodkami władzy publicznej miała się tym samym opierać nie na zależności hierarchicznej, a na negocjacjach i wspólnym ustalaniu celów i sposobów ich realizacji. Przedstawiona w projekcie wielopodmiotowość ustroju władzy miała stworzyć zupełnie nowe relacje między poszczególnymi jej ośrodkami. Ten nowy układ, wynikający ze zmian ustrojowych, zasługiwał zdaniem Regulskiego na specjalną uwagę. Mówiąc bowiem, że: „rząd będzie prowadzić politykę w stosunku do władz regionalnych”, należało mieć na uwadze fakt, że władza kierująca państwem nie ma uprawnień nakazowych do innych władz publicznych. Mogła co najwyżej zachęcać je – jednak nie w sposób bezpośredni – do pewnych zachowań. Zob. J. Regulski, *Nowy ustroj, nowe szanse, nowe problemy*, „Wspólnota”, nr 49/1998. Autor twierdzi, że powstanie nowych samodzielnych władz regionalnych i wzmocnienie samorządu lokalnego musiało wywrzeć duży wpływ na zmianę sceny politycznej. Władze samorządowe, a wojewódzkie w pierwszym rzędzie stałyby się istotną siłą polityczną. Marszałkowie (jeśli potrafiliby stworzyć jednolity front pomimo ewentualnych różnic poglądowych) będą poważnym i na pewno nietatnym partnerem dla rządu.

⁵ Przygotowując reformę administracji publicznej, rząd musiał również brać pod uwagę jej wymiar międzynarodowy. Nowy podział terytorialny i struktura władz publicznych musiały jednocześnie odpowiadać rozwiązaniom przyjętym w europejskich krajach o porównywalnej liczbie ludności oraz obszarze. Miało to ułatwić podejmowanie współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym i regionalnym (w tym współpracy transgranicznej); stanowić jednocześnie realizację postulatów Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego oraz umożliwić branie pełnego udziału w pracach Rady Europy. I właśnie w kontekście procesu integracji europejskiej reforma administracji publicznej nabrała szczególnego znaczenia. Potwierdzeniem tej tezy jest stanowisko rządu, stwierdzającego w swoim raporcie, że: „reformy administracji (a także sądownictwa) są również niezbędne w szerokim zakresie w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, bowiem jest to jedna z podstawowych dróg zapewnienia Polsce partnerskiego udziału w pracach struktur europejskich i w stosunkach z krajami członkowskimi. Jednocześnie analogiczny do zbliżonych parametrami krajów członkowskich ustroj terytorialny (zwłaszcza w kwestii utworzenia województw-regionów) miał zdaniem reformatorów umożliwić pełniejsze wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowanych przez Unię, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej. Zob. *Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa*, MSWiA, Warszawa 1998 oraz *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – kompetencje – liczby*, MSWiA, Warszawa 1999, s. 18 i nast.

bli, wielkości jednostek samorządowych) oraz samej decentralizacji, rozumianej w tym przypadku jako proces mający na celu doprowadzenie do harmonijnego i racjonalnego sprawowania władzy publicznej (czytaj: realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego i inne organy administracji publicznej ustawowych zadań i właściwej gospodarki finansowej).

Wprowadzony ostatecznie w 1999 roku zasadniczy, trójstopniowy podział terytorialny państwa – zgodnie z art. 15, ust. 2 Konstytucji – powinien z jednej strony uwzględniać potrzeby samorządu terytorialnego (a nie administracji państwowej), z drugiej natomiast więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewniać jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych, co – jak zaznacza H. Izdebski – „stanowi również szczególny aspekt, podkreślonej w preambule Konstytucji, potrzeby zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”⁶. Podobny punkt widzenia reprezentuje P. Winczorek, stwierdzając, że: „decyzje o powołaniu danej jednostki muszą być oparte na obiektywnych przesłankach. Do przesłanek tych zalicza się: naturalne, historycznie ukształtowane więzi społeczne, związki gospodarcze (np. komunikacyjne, wynikające z wzajemnych zależności ekonomicznych) lub związki kulturowe (wynikające np. z tradycji, obyczajów, używanej gwary) funkcjonujące na danym obszarze. Dzielenie lub łączenie tych obszarów musi być poprzedzone studiami nad ich rzeczywistym ukształtowaniem. Ponadto, dodaje autor, należy brać pod uwagę zdolność tych jednostek do samodzielnego istnienia i wypełniania zadań, które na nich ciążyą z mocy Konstytucji i ustaw”⁷.

Obowiązujący ustroj samorządu terytorialnego spełnia wszystkie zasadnicze kryteria stawiane jednostkom administracyjnym⁸. Jest umocowany prawnie, posiada własne organy, aparat administracyjny, środki finansowe, ochronę sądową, wypełniając tym samym podstawowe wytyczne Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁹.

Ostatecznie przyjęte rozwiązania zarówno w odniesieniu do liczby szczebli, ich wielkości oraz kompetencji poszczególnych jednostek co do samej zasady nie odbiegają od tych funkcjonujących w demokratycznych systemach państw europejskich. Trójstopniowa struktura organizacyjna sytuuje Polskę w jednym szeregu z podobnymi, porównywalnymi pod względem terytorium i/lub liczby ludności krajami Unii Europejskiej, takimi jak Francja, Hiszpania i Włochy¹⁰. Również wielkość poszczególnych jednostek samorządowych oraz liczba ich mieszkańców nie odbiegają znacząco od rozwiązań

⁶ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 20.

⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2008, s. 50.

⁸ Por. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.

⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego została ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku (DzU 1994, nr 124, poz. 607). Karta ta razem z Europejską Kartą Praw Obywatelskich, Europejską Kartą Praw Socjalnych i Europejską Kartą Stosunków Kulturalnych wytycza wspólne europejskie normy, służące ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych.

¹⁰ Statystyczna polska gmina liczy 15,5 tys. mieszkańców i 126 km² powierzchni (średnia UE to 5,5 tys. i 47 km²), co pozycjonuje Polskę na 11. miejscu wśród krajów UE.

przyjętych w innych krajach Europy. Według stanu z 31 grudnia 2013 roku zasadniczy podział terytorialny Polski tworzy:

- 16 województw,
- 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu),
- 2479 gmin (1571 gmin wiejskich, 602 gminy miejsko-wiejskie, 306 gmin miejskich)¹¹.

Bez najmniejszego problemu można jednak wskazać kraje, których podział zasadniczy pomimo identycznego co do samej zasady podziału w znaczący sposób różni się pod względem liczby jednostek na poszczególnych poziomach od rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę. Możemy posłużyć się przykładem Francji, która na poziomie lokalnym składa się z blisko 37 tys. gmin (*municipalities*). Z drugiej natomiast strony posiada 96 departamentów (w części europejskiej), a więc czterokrotnie mniej niż naszych powiatów. Sam region zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i wielkości jest podobny. Zbliżona struktura (poza poziomem gminnym) obowiązuje we Włoszech i w Hiszpanii (tu jest jeszcze mniej jednostek drugiego szczebla). Tym samym zauważyć należy, że wszelkie porównania i ewentualne unifikacje muszą uwzględniać warunki, w których poszczególne ustroje i podziały się tworzyły. Nie ma bowiem „prostej przekładalności rozwiązań dotyczących ustroju terytorialnego, nie jest również możliwe mechaniczne stosowanie wszelkich innych zapożyczeń z zagranicznych systemów”¹². Czy prowadzi to do jakichś wniosków? Niewątpliwie tak, lecz muszą być one poprzedzone zasadniczym pytaniem o to, czy podział terytorialny Polski oraz decentralizacja zadań publicznych pozwalają funkcjonującym jednostkom samorządu terytorialnego realizować zadania publiczne na wymaganym przez prawo i oczekiwanym przez społeczeństwo poziomie. Czy posiadają (czytaj: zostały wyposażone) odpowiednie zasoby pozwalające na prowadzenie dobrej i skutecznej polityki na poziomie lokalnym i regionalnym?

Wielkość oraz liczba gmin, powiatów i województw jest nieodłącznym tematem i zagadnieniem szeroko pojętej debaty politycznej w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego. „Ścierają się dwa punkty widzenia – stwierdzają autorzy raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce – część ekspertów uważa, że gmin w Polsce jest zdecydowanie za dużo. (...) W ich przekonaniu zarówno racje ekonomiczne, jak i wymogi sprawnego zarządzania państwem powinny skłaniać do urzędowego łączenia małych i słabych ekonomicznie gmin. (...) Inni eksperci uważają, że jednostka samorządu terytorialnego ma trzy zasadnicze komponenty: władzę (sprawowaną przez organy) – terytorium – ludzi. Zawężanie znaczenia podziału do kwestii finansowej (elementu władzy jako imperium) to błąd. Postulat łączenia gmin i jakieś minima ludnościowe to technokratyzm, który nie bierze pod uwagę, że podział ten ma być adekwatny do struktur osadniczych – wsi, miast, aglomeracji miejskich”¹³.

¹¹ Statystyka dla 2013 r. Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, czerwiec 2014, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=268868&p_token=1578545392, [dostęp 15.06.2014].

¹² *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 10.

¹³ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 22.

Podejmując się próby odpowiedzi na przedmiotowe pytanie, należy się odnieść – w kontekście możliwości realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego – do wybranych danych statystycznych, w części sugestywnych, ale też obrazujących stan obecny. Poniższe tabele przedstawiają jednostki samorządu terytorialnego według liczby mieszkańców.

Tabela 1. Liczba ludności w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich¹⁴

Liczba gmin miejsko-wiejskich i wiejskich ogółem	Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie o liczbie ludności				
	poniżej 2000	2000–4999	5000–6999	7000–9999	10 000 i więcej
2173	32	747	565	450	379

W odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich należy dodać, że mieszka w nich 15,211 mln mieszkańców, czyli średnio 7 tys. mieszkańców, a gmin poniżej tej średniej jest 1344 (61,85%). W 306 gminach miejskich liczba ludności wynosi łącznie 23,292 mln, co oznacza, że średnia gmina miejska liczy 76,1 mieszkańców.

Tabela 2. Liczba ludności w powiatach¹⁵

Liczba powiatów ogółem	Powiaty (wraz z powiatami grodzkimi) o liczbie ludności					
	poniżej 30 000	30 000–49 999	50 000–79 999	80 000–99 999	100 000–149 999	150 000 i więcej
380	5	67	135	53	73	47

W przypadku powiatów również mamy do czynienia ze sporym ich zróżnicowaniem pod względem wielkości. Aż 260 powiatów ma liczbę mieszkańców mniejszą od 100 tys., a trzeba zwrócić uwagę na fakt, że statystyczny powiat liczy 101 tys. W kontekście przeprowadzonej w 1998 roku reformy zastanawiająca jest też liczba powiatów poniżej 50 tys. mieszkańców (72, co stanowi 19% ogółu)¹⁶. Jeśli z tego zestawienia wyłączymy miasta na prawach powiatu (66), to statystyczny powiat niegrodzki liczy 82,3 tys. mieszkańców przy gęstości zaludnienia 85/km² wobec odpowiednio 192,3 i 1768/km²¹⁷.

¹⁴ Opracowanie własne na podstawie *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30.VI.2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30.VI.2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

¹⁶ Pamiętać należy, że w procesie tworzenia powiatów w 1998 roku rząd, uzyskawszy prawo samodzielnego ich powoływania w drodze rozporządzenia, dysponował znaczną swobodą działania. Jednakże mając przekonanie, iż więzi terytorialne na poziomie powiatowym mają znacznie mocniejszy charakter, rząd projektował mapę powiatową w procesie szerokich konsultacji społecznych, co doprowadziło do utworzenia znacznej liczby powiatów. Kryteria dotyczące potencjału projektowanych jednostek powiatowych miały pełnić rolę pomocniczą. Przyjęto, że powiat powinien mieć co najmniej 50 tys. mieszkańców i obejmować terytorium co najmniej 5 gmin, zaś miasto będące siedzibą jego władz liczyć co najmniej 10 tys. mieszkańców. Zob. także: *Podstawowe kryteria podziału terytorialnego kraju na powiaty i województwa*, Departament Reform Ustrojowych Państwa KPRM, 1998, s. 8–9 oraz M. Kulesza, *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota”, nr 12/1998, s. 10.

¹⁷ Wyliczenia własne na podstawie *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Tabela 3. Liczba ludności w województwach¹⁸

Liczba województw ogółem	Województwa o liczbie ludności			
	do 1,5 mln	od 1,5 mln do 2,5 mln	od 2,5 mln do 4,0 mln	powyżej 4,0 mln
16	5	5	4	2

Spoglądając natomiast na województwa zauważamy, że liczba mieszkańców aż jednej trzeciej z nich nie przekracza 1,5 mln¹⁹. Średnio województwo obejmuje obszar 19 543 km² oraz liczy 2406,5 tys. mieszkańców. Wielkość i liczba mieszkańców, a także gęstość zaludnienia szesnastu województw są dość zróżnicowane. Największe terytorialnie są województwa mazowieckie (35,7 tys. km²) oraz wielkopolskie (29,8 tys. km²). Najmniejsze natomiast województwa to: opolskie (9,4 tys. km²) i świętokrzyskie (11,7 tys. km²)²⁰.

Komparując dane dotyczące wielkości i liczby ludności jednostek samorządu terytorialnego, możemy również zauważyć, że największy powiat (miasto) Warszawa jest większy od pięciu województw; blisko 10% gmin w Polsce jest większych od najmniejszego powiatu sejneńskiego (21,1 tys. mieszkańców), a największa gmina nieposiadająca statusu miasta na prawach powiatu (Inowrocław) jest większa pod względem liczby ludności od 17 innych miast posiadających te prawa.

Na powyższe dane należy spojrzeć przez pryzmat zasad organizacji oraz kompetencji jednostek samorządowych. Przyjęte przez ustawodawcę zasady ustrojowe oparte są na koncepcji jednolitej jednostki samorządu terytorialnego, zakładającej (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) realizację tych samych zadań przez wszystkie jednostki na danym poziomie. W odniesieniu do gmin i powiatów zasadnicze różnice wynikają głównie z odmiennego charakteru gminy (wiejska i miejska) oraz wielkości i zadań stojących przed poszczególnymi szczeblami samorządu lokalnego; w przypadku województw mamy do czynienia z dysharmonią przede wszystkim z uwagi na uwypuklające się dysproporcje rozwojowe w obrębie tych samych województw (np. Warszawa i województwo mazowieckie) oraz pomiędzy nimi (opolskie czy lubuskie vs śląskie lub wielkopolskie). Zgodnie z Konstytucją RP i ustawami samorządowymi wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego²¹. Oznacza to

¹⁸ Opracowanie własne na podstawie *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30.VI.2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

¹⁹ Jeżeli uznamy, iż województwa duże (powyżej średniej) to takie, których liczba ludności przekracza 2,5 mln, wówczas jest ich tylko 6, a najludniejsze są województwa: mazowieckie (5300 tys.), śląskie (4616 tys.). Na drugim biegunie znajdują się natomiast: lubuskie (1023 tys.) oraz opolskie (1010 tys.).

²⁰ Bardzo duże różnice można także odnotować w gęstości zaludnienia na km² (średnia to 123 osoby/km²). Kształtuje się ona jak 1:6,2. Wyznacza ją szczególnie wysokie zaludnienie w województwie śląskim – 374 osoby/km² i bardzo niskie w województwie warmińsko-mazurskim – 60 osób/km². Do województw z gęstością zaludnienia powyżej średniej krajowej zaliczają się w kolejności województwa: śląskie, małopolskie (221), mazowieckie (149), dolnośląskie (146) i łódzkie (139).

²¹ Art. 16, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483; zm. DzU 2006, nr 200, poz. 1471 oraz DzU 2009, nr 114, poz. 946); art. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 595 z późn. zm.) oraz art. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 596 z późn. zm.).

tym samym prawo do uzyskania świadczeń w sferze usług publicznych na takim samym poziomie.

Bez szczegółowej analizy można powiedzieć, że dostęp do wielu usług w ramach jednostek terytorialnych tego samego szczebla jest nierównomierny, ograniczony, a w wielu przypadkach po prostu niemożliwy. Wynika to z faktu, że poszczególne jednostki nie dysponują odpowiednim potencjałem, infrastrukturą oraz środkami finansowymi. Mocno zróżnicowane są również koszty świadczenia usług i możliwości organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego. Zwraca też na to uwagę raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: „W przypadku najmniejszych samorządów obawy budzi zakres zadań nałożonych na gminy w połączeniu z ich potencjałem instytucjonalnym i dochodowym. Zadania realizowane przez samorząd wymagają wiedzy eksperckiej z bardzo różnych dziedzin. Tymczasem kiedy w urzędzie pracuje kilkanaście osób, jedna osoba musi zajmować się różnymi zagadnieniami. Brak wystarczających kompetencji w urzędzie jest często wskazywany jako problem i przyczyna nieprawidłowości przy stanowieniu prawa miejscowego (uchwały podatkowe, plan zagospodarowania przestrzennego). (...) Mała gmina to też wyższy koszt wykonywania przez nią zadań (...) i stosunkowo wyższe koszty realizacji zadań inwestycyjnych i odsetek od długu zaciągniętego na ten cel”²². Potwierdzają to statystyki: w najmniejszych gminach wydatki *per capita* są wyższe nawet o 21% przy jednocześnie najmniejszych dochodach własnych. W konsekwencji – zgodnie z obowiązującym systemem finansowania samorządów – dla realizacji powierzonych im zadań jednostki te otrzymują więcej (nawet o 50%) środków pochodzących z subwencji i dotacji), co może sugerować, że wykonywanie przez nie ustawowych zadań nadmiernie obciąża budżet państwa²³. Należy w tym miejscu także powiedzieć o stale zmieniającej się strukturze przychodów samorządów gminnych, w których dochody własne stanowią (w 2011 roku) tylko 29% dochodów ogółem, czyli o 2% mniej niż subwencje, a tylko 5% więcej od przekazywanych przez państwo dotacji celowych, których udział w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w ostatnim dziesięcioleciu wzrósł o 10%!

Kolejny problem związany jest z zachodzącymi procesami demograficznymi. Analiza konsekwencji aktualnej sytuacji demograficznej dla systemu społeczno-gospodarczego oraz perspektyw rozwojowych gmin polskich zmusza do refleksji, że ciężar aktywności działania samorządu gminnego (innych szczebli również) będzie się przesuwać w kierunku realizacji zadań z zakresu polityki społecznej i w najbliższej perspektywie czasowej wymagać będzie podjęcia przez samorząd gminny stosownych działań mających na

²² *Ocena sytuacji samorządów...*, op. cit., s. 12. Autorzy raportu przywołują następujący przykład: hipotetyczna gmina o liczbie mieszkańców równej 3000 (gmin o liczbie mieszkańców mniejszej niż 3000 jest w Polsce 102 według danych z 2010 roku). Patrząc na dane demograficzne dla Polski ogółem, można powiedzieć, że w przedziale wieku 0–14 jeden rocznik to ok. 1% całej ludności, co oznacza, że w analizowanej hipotetycznej gminie co roku do pierwszej klasy trafia ok. 30 uczniów. Zgodnie z ustawą w klasie 1–3 nie może być więcej niż 26 dzieci. W przypadku takiej gminy trzeba więc stworzyć dwie klasy po 15 uczniów. Najpewniej jest to rozwiązanie lepsze dla uczniów, ale i droższe niż klasa 26-osobowa. Oczywiście im więcej uczniów w danej gminie, tym większe możliwości optymalizacji wielkości klas.

²³ Zob. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 61 i nast.

celu przede wszystkim rozwój infrastruktury społecznej dla osób starszych²⁴. Działanie to będzie konieczne z powodu zauważalnego spadku liczby młodszych mieszkańców gmin (m.in. poprzez odpływ migracyjny ludności z wykształceniem wyższym w wieku do 35 lat), występowania obszarów depopulacyjnych związanych z procesami starzenia się ludności oraz obszarów dużego ubytku migracyjnego, a zarazem niskiej gęstości zaludnienia. Zachodzące procesy demograficzne są niekorzystne dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. W szczególności jednak dotyczą gmin. Przede wszystkim tych najmniejszych, które charakteryzują się niekorzystną relacją pomiędzy liczbą osób w wieku nieprodukcyjnym a liczbą osób w wieku produkcyjnym. Istnieje bardzo prosta zależność: im większa gmina, tym więcej osób w wieku produkcyjnym i mniejsze obciążenie osób w wieku nieprodukcyjnym. Podobnie wygląda kwestia przyrostu naturalnego i średniej stopy bezrobocia (wskaźniki wyraźnie odbiegają od średniej, a ujemny przyrost naturalny występuje wyłącznie w gminach poniżej 5 tys. mieszkańców)²⁵.

Problem z realizacją zadań publicznych oraz funkcjonalnością jednostek w szczególności sposób dotyczy powiatów. Obecnie funkcjonujące jednostki charakteryzują się szeroko pojętą niejednorodnością, odmiennym potencjałem (dotyczy to przede wszystkim powiatów pozbawionych większych ośrodków miejskich), „reglamentacją funkcjonalną” w dostępie do ustawowych świadczeń wyższego stopnia samorządu lokalnego, słabością powiatów ziemskich funkcjonujących przy dużych miastach na prawach powiatu oraz niestabilnością finansową w obrębie obowiązujących rozwiązań prawnych w zasadzie niemożliwą do u efektywienia. Większość problemów jednostek powiatowych jest zbliżona do tych, które występują w gminach i odnosi się do kwestii finansowych, przy czym zależność funkcyjna jest analogiczna (mały – słabszy, droższy vs duży – silniejszy, tańszy). Swoista dysfunkcjonalność występuje jednak w przypadku dochodów powiatów, które – jako wyższy szczebel samorządu lokalnego – posiadają dochody własne na poziomie zaledwie 14% (tyle samo wynoszą wpływy z PIT i CIT, a aż 72% to subwencje i dotacje).

W odniesieniu do samorządu lokalnego mamy również do czynienia z krzyżowaniem się kompetencji gminy i powiatu oraz systemową słabością tego drugiego poziomu samorządności terytorialnej. Jest to o tyle zastanawiające, że już po kilku latach funkcjonowania gmin, a jeszcze przed wejściem w życie reformy administracyjnej zwracano uwagę na problemy organizacji samorządu gminnego oraz wskazywano konieczność nadania odrębnego reżimu prawnego uwzględniającego ich specyfikę gminom miejskim²⁶. Podobnie rzecz się miała w odniesieniu do powiatów. W przyjętej przez Radę Ministrów 12 grudnia 2000 roku *Ocenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa* stwierdzono, że: „za najpoważniejszą niedoskonałość (...) zasadniczego podziału terytorialnego należy uznać utworzenie znaczącej liczby (46) powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego i równocześnie posiadających w większości znacząco mniejszy potencjał instytucjonalny i funkcjonalny. Nadanie 46 miastom praw powiatu,

²⁴ Zob. *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny ludności i mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 196 i nast.

²⁵ *Ocena sytuacji samorządów...*, op. cit., s. 15–18.

²⁶ J.P. Tarno i in., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 301.

a tym samym wyłączenie ich z sieci powiatowej doprowadziło, wbrew zaleceniom ustawy o samorządzie powiatowym, do pogorszenia możliwości wykonywania zadań publicznych przez większość spośród 46 powiatów mających siedzibę władz w mieście na prawach powiatu. Za konieczne należy uznać przyjęcie rozwiązań systemowych, które ułatwiałyby łączenie się miast na prawach powiatu oraz powiatów mających w tych miastach siedzibę władz w jednolite jednostki powiatowe. Jak wskazują przeprowadzone analizy, połączenie takie prowadziłyby do utworzenia powiatów o dużym, wyższym od średniego i wyrównanym potencjale instytucjonalnym i funkcjonalnym, odpowiadałoby więc w pełni zaleceniom ustawy o samorządzie powiatowym w sprawie nadawania miastom praw powiatu. Zmiany systemowe powinny obejmować zarówno ułatwienia prawne, jak też zachęty o charakterze finansowym²⁷. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że autorzy raportu przedstawili trafne spostrzeżenia, a mija właśnie 14 lat... i problemy pozostały nieuregulowane.

Nieco odmiennie rysują się kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu województwa. Co do zasady istotnym i jednym z kluczowych elementów reformy miało być stworzenie silnego finansowo województwa, którego władze samorządowe miały stać się odpowiedzialne za formułowanie i realizowanie regionalnych strategii rozwoju. Nowe województwa miały być zdolne do zdobywania kapitału, poszerzenia rynków zbytu, a co za tym idzie pozyskiwania pracowników z wysokimi kwalifikacjami, co miało im w konsekwencji zapewnić stabilny rozwój²⁸.

Z pewnością niektóre założenia reformy udało się osiągnąć. Pomimo dostrzegalnych błędów należy zwrócić uwagę na poprawę warunków organizacji i funkcjonowania państwa, poprawę wykorzystania środków budżetowych oraz stworzenie podstaw do prowadzenia polityki regionalnej zgodnej z założeniami polityki strukturalnej Unii Europejskiej²⁹. W dalszym jednak ciągu wątpliwości budzą przede wszystkim dwie kwestie: liczby oraz wielkości województw oraz ich kompetencji, przede wszystkim jeśli uwzględnimy fakt, że po 2020 roku wielkość środków unijnych redystrybuowanych przy ich udziale będzie zdecydowanie niższa³⁰. Stworzone zostały jednostki poziomu wojewódzkiego, które od samego początku są bardzo zróżnicowane pod względem potencjału rozwojowego i jakości świadczenia usług publicznych. Niestety również w odniesieniu do województw (podobnie jak powiatów) mieliśmy do czynienia z polityczną grą. Zasięg terytorialny oraz liczba przyszłych województw stały się przedmiotem przetargów pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi i pozaparlamentarnymi, a „przyjęte w efekcie rozwiązanie to kompromis interesów. Interesy nie są bez znaczenia, ale czy polityczna aktywność to tylko gra partykularnych interesów i zaspokajanie ich kosztem

²⁷ Ocenanowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 r., przygotowana przez MSWiA, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20010020024> [dostęp 10.12.2004].

²⁸ Słabe finansowo i małe województwo nie byłoby w stanie rozwiązać swych problemów z braku odpowiednich środków i merytorycznej, sprawnej kadry. Tym samym byłoby skazane na pomoc ze strony państwa. Zob. także: *Podstawowe kryteria podziału terytorialnego...*, op. cit., s. 22 i nast.

²⁹ T. Kaczmarek, *Podział terytorialny Polski – stan i perspektywy zmian*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

³⁰ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s. 23.

dobra wspólnego?” – pyta L. Habuda³¹. Partykularne, grupowe interesy osób i środowisk tworzących tzw. klasę polityczną oraz powiązane z nimi własne interesy innych terenowych graczy okazały się jednak ważniejsze niż stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych dla odpowiedniego sprawowania władzy publicznej.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć różne wnioski i z całą pewnością pojawiają się rozbieżne opinie, tym bardziej że kwestie podziału terytorialnego stały się polem do licznych analiz i ocen zarówno w literaturze, jak i na poziomie parlamentarnym i rządowym. Warto jednak znowu przytoczyć cenne spostrzeżenie L. Habudy, który zauważa, że: „osłabianie najsilniejszych jest szkodzącym wszystkim równaniem w dół, do słabszych. Jest to rozwiązanie oczekiwany rozwój hamujące. Szkodzące wszystkim, ale zwłaszcza najsłabszym, którzy skazani są na wieczne nienadążanie i gubienie dystansu. Szanse na przyspieszenie rozwoju tkwią nie w równaniu w dół, lecz w górę, do większych, bogatszych, silniejszych”³².

Niniejszy artykuł stanowi niejako wprowadzenie w aktualną problematykę struktury terytorialnej kraju oraz problemów związanych z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych. W obliczu aktualnych problemów o charakterze funkcjonalno-strukturalnym zmiana zasad funkcjonowania administracji publicznej staje się oczywistą koniecznością. Bezpośrednio wiąże się ona z nowym podziałem zadań, reformą finansów publicznych oraz podziałem terytorialnym, co z kolei powinno się przyczynić do wzrostu efektywności zarządzania publicznego.

Jest to o tyle istotne, że – jak słusznie zauważa L. Habuda – każdy podział terytorialny państwa musi być ściśle powiązany ze strukturą terytorialnych organów oraz spełnianych przez nie funkcji. „Dzielenie i łączenie składających się na nie zadań – stwierdza autor – powinno być tak dokonywane, aby sprzyjało minimalizacji kosztów ich spełniania”³³. Spostrzeżenia L. Habudy idą w parze z obserwowanymi w ostatnich latach w Europie Zachodniej tendencjami do konsolidowania samorządów (patrz: reforma duńska z 2007 roku, zmiany administracyjne na Łotwie w 2009 roku czy zmniejszanie liczby gmin w Holandii).

Współczesna administracja musi się dostosowywać, również w zakresie struktury przestrzennej, do permanentnie zmieniających się zadań determinowanych czynnikami demograficznymi, politycznymi, społecznymi czy technicznymi³⁴. „Masowe migracje ludności – zauważa R. Gawłowski – globalizacja, nowe wyzwania związane z informatyzacją administracji, która powoduje odterytorializowanie świadczonych usług publicznych, wywołuje konieczność przemyślenia na nowo siatki zasadniczego podziału terytorialnego kraju, a także podziałów specjalnych”³⁵.

³¹ L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 64.

³² L. Habuda, *Zasadniczy podział terytorialny państwa podstawą dla wyboru w kwestii centralizacji i decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 61.

³³ L. Habuda, *Zasadniczy...*, op. cit., s. 58.

³⁴ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006, s. 97.

³⁵ R. Gawłowski, *Fragmentaryzacja terytorialna jako problem; współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako rozwiązanie?*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 164.

Czy sama rekonstrukcja podziału terytorialnego może przynieść korzyści? Według oceny przygotowanej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – tak. Miałyby bowiem doprowadzić do:

- zwiększenia jakości, dostępności i wydajności świadczonych usług,
- możliwości dostarczania przez większe samorzady usług o wyższym standardzie oraz świadczenia wyspecjalizowanych usług ze względu na posiadane zasoby,
- urealnienia granic administracyjnych w odniesieniu do zasięgu wybranych usług publicznych (np. lokalnego transportu publicznego, kultury),
- stworzenia wykwalifikowanych, kompetentnych kadr,
- poprawy koordynacji ustawowych zadań poprzez ograniczenie liczby samorządów,
- poprawy efektywności realizacji zadań, szczególnie tych wysokonakładowych (np. oczyszczalnie ścieków),
- polepszenia bilansu poprzez ograniczenie zatrudnienia przede wszystkim w odniesieniu do liczby stanowisk kierowniczych,
- zmniejszenia zróżnicowania dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego,
- bardziej obiektywnego rozłożenia kosztów usług publicznych poprzez urealnienie granic samorządów.

Bibliografia

Bober J., Hauser J., Izdebski H., Lachiewicz H., Mazur S., Felicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Gawłowski R., *Fragmentaryzacja terytorialna jako problem; współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako rozwiązanie?*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 8–9/1997.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2012, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Habuda L., *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

Habuda L., *Zasadniczy podział terytorialny państwa podstawą dla wyboru w kwestii centralizacji i decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Informacja Rządu o stanie realizacji reformy samorządu terytorialnego i administracji, MSWiA, Warszawa 1999.

Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Kaczmarek T., *Podział terytorialny Polski – stan i perspektywy zmian*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.

Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483; zm. DzU 2006, nr 200, poz. 1471 oraz DzU 2009, nr 114, poz. 946).

Kulesza M., *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota”, nr 12/1998.

Kulesza M., *Wprowadzenie, Samorząd terytorialny*, Warszawa 1995.

Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny ludności i mieszkań 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30.VI.2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 r., przygotowana przez MSWiA, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20010020024> [dostęp 10.12.2004].

Ocena sytuacji samorządów lokalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Podstawowe kryteria podziału terytorialnego kraju na powiaty i województwa, Departament Reform Ustrojowych Państwa KPRM, 1998.

Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – kompetencje – liczby, MSWiA, Warszawa 1999.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, „Wspólnota”, nr 49/1998.

Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (DzU 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 594 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998, nr 91, poz. 578; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 595 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998, nr 91, poz. 576; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 596 z późn. zm.).

Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 marca 1990 r. (DzU 1990, nr 16, poz. 94).

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2008.

Wysocka E., Koziński J., *Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, IGPiK, Warszawa 1998.

Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa, MSWiA, Warszawa 1998.

Abstract

Territorial organization of the state and the ability of local governments to carry out public tasks. Mistakes, conclusions, necessary adjustments, necessary changes

Local government appointed to exercise administration and equipped with material resources to carry out its assigned tasks is inherent in the democratic state. The main value of self-government, in addition to freedom as a foundation of subjectivity citizenship is democracy. Local governments encourage the development of dignity, representativeness and effectiveness. The process of decentralization in Poland mainly includes the sphere of state administration and was based on self-government institutions, which to be able to function properly had to be equipped with the necessary and essential attributes.

This article presents some problems of local government in the context of the territorial system of the state and indicates the possible (or necessary) changes, which – according to the author – should become (and in practice are) the subject of discussion between the government and the state administration.

Keywords: local government, decentralization, territorial division of the state, administrative reform.