

Jarosław Dobkowski

z problematyki podziału terytorialnego państwa

Studia Prawnoustrojowe nr 1, 123-137

2002

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Jarosław Dobkowski

Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki o Administracji UWM

Z problematyki podziału terytorialnego państwa

Współczesne państwo nie jest w stanie zrealizować wszystkich wielce zróżnicowanych funkcji przy pomocy największej nawet liczby organów administracyjnych i podporządkowanych im urzędów, ale usytuowanych w jednym punkcie (np. w stolicy państwa). Innymi słowy państwo nie może sprawnie funkcjonować jedynie w oparciu o aparat centralny. Wynika z tego konieczność ujęcia podmiotów administracji w system zróżnicowany przestrzennie. Podstawę budowy tego systemu stanowi podział terytorialny państwa¹. Ponadto podział terytorialny państwa jest fundamentem racjonalnego kształtowania ośrodków władzy publicznej, wykonywania administracji, świadczenia usług publicznych, wydatkowania publicznych środków finansowych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podziałem terytorialnym jest „względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa, dokonywane dla pewnej grupy lub określonych tylko jednostek organizacyjnych państwa lub jednostek niepaństwowych, wszakże wykonujących zadania państwowe”². Podziału terytorium państwa dokonuje się za pomocą norm prawnych, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

¹ W nauce prawa administracyjnego używa się zamiennie terminów „podział terytorialny” i „podział administracyjny”. Określenie „podział administracyjny” wskazuje, że chodzi o podział terytorium państwa stworzony do praktycznej realizacji zadań z zakresu administracji publicznej. Jednakże podziału terytorium państwa nie dokonuje się tylko dla celów administracji publicznej, ale również np. wymiaru sprawiedliwości (sądy powszechne, prokuratury itp.) Inaczej mówiąc, w jednostkach podziału terytorialnego (administracyjnego) państwa funkcjonują nie tylko organy administracji rządowej i samorządowej, lecz także inne organy władzy publicznej. W związku z powyższym bardziej trafnym wydaje się używanie pojęcia „podział terytorialny”. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 266.

² Por. Z. Leoński, *Podział terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościaka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 370.

zującego – najczęściej ustaw zwykłych i rozporządzeń wykonawczych. Wyodrębnione w wyniku rozczłonkowania części terytorium państwowego nazywa się najczęściej jednostkami podziału terytorialnego. Nie wszystkie podziały terytorium państwa zaliczone mogą być do podziałów terytorialnych. Jedynie potrzeby pewnej grupy podmiotów – wskazanych powyżej – determinują dokonanie podziału terytorialnego w podanym powyżej znaczeniu. Podziały kraju dla innych jednostek (np. na diecezje i parafie dla potrzeb Kościoła katolickiego) nie będą mieściły się w definicji podziału terytorialnego. Ponadto podziałami terytorialnymi nie będą podziały dokonywane do innych celów niż wykonywanie funkcji państwowych, tzn. strefy klimatyczne, strefy turystyczne, tereny występowania złóż mineralnych itd. Nie zalicza się do nich także podziałów dokonywanych dla przeprowadzenia określonych akcji, np. spisu rolnego, z uwagi na brak elementu trwałości, choć podziały te dokonywane są z myślą o podmiotach administracji, lecz tylko na określony czas³.

Trwałość podziału terytorialnego państwa stanowi zatem jego istotny element. Brak tej cechy uniemożliwia zakwalifikowanie podziałów tymczasowych jako podziałów terytorialnych. Niekiedy podział dokonywany na określony czas, na skutek jego cykliczności, może nabrać cech trwałości (np. podział terytorium państwa na obwody i okręgi wyborcze). Z drugiej strony trwałość rozumiana jako bezwzględny zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian byłaby szkodliwa, gdyż uniemożliwiłaby dostosowanie podziału do zmiennych warunków społeczno-gospodarczych. Dlatego też podział terytorialny cechuje względna trwałość, stanowiąca z jednej strony gwarancję pewnej jego stabilności, ale nie stwarzająca jednocześnie przeszkód w jego zmianach⁴.

Podziału terytorium państwa dokonuje się w celu określenia terytorialnych podstaw działania (właściwości miejscowej, terytorialnego zasięgu działania, przestrzennego zasięgu właściwości itp.) jednostek organizacyjnych administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego i specjalnego, a także innych tzw. organów administrujących, czyli jednostek niepaństwowych wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej, a więc z myślą o ograniczeniu zasięgu działania podmiotów administracji (zarówno w znaczeniu organizacyjnym, jak i funkcjonalnym) do określonego wycinka terytorium państwowego. Skutkuje to wprowadzeniem pewnego ładu i porządku w realizowanych procesach wykonywania funkcji publicznych na określonej przestrzeni, poprzez

³ Z. Leoński, *Podział terytorialny*, w: *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985, s. 46 i n.

⁴ Por. B. Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, w: *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, pod red. M. Stahl, Warszawa 1991, s. 29, idem, *Podział terytorialny*, w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 213 i n.

wyeliminowanie np. pozytywnych i negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji publicznej oraz tymi organami a sądami. Ma to znaczenie nie tylko dla racjonalnej organizacji pracy administracji publicznej, lecz przede wszystkim jest niezbędne z punktu widzenia ochrony prawnie uznanych przez państwo wolności obywatelskich oraz realizacji praw i obowiązków jednostek.

Na gruncie prawa administracyjnego dyrektywa ładu i porządku znalazła wyraz w sformułowaniu miejscowej właściwości organów władzy publicznej. Obywatel nie może załatwiać swoich spraw w dowolnym organie, lecz tylko w organie „właściwym miejscowo”. Podział terytorialny wpływa także na właściwość instancyjną organu (tzw. organy wyższego stopnia). Konsekwencją tego są liczne gwarancje proceduralne, np. umożliwiające obywatelowi ubieganie się o unieważnienie aktów administracyjnych wydanych przez organy niewłaściwe⁵.

Podział terytorialny jest nie tylko kategorią optymalizującą działanie administracji publicznej, lecz pociąga za sobą wiele następstw wykraczających poza idee organizacyjno-prakseologiczne. Zazwyczaj bowiem w ślad za stworzeniem aparatu administracyjnego w terenie wytwarza się sieć ośrodków gospodarczych, kulturalnych, socjalnych, usługowych itd., zlokalizowanych na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego⁶.

Najczęściej w doktrynie wyróżnia się trzy rodzaje podziału terytorialnego: zasadniczy, pomocniczy, specjalny.

Podział zasadniczy, zwany również podziałem podstawowym lub ogólnym, tworzony jest głównie dla terenowych organów administracji publicznej o kompetencjach ogólnych, mających zasadnicze znaczenie dla danej jednostki podziału (w Polsce – wojewoda jako terenowy organ administracji rządowej oraz organy ustrojowe i monokratyczne jednostek samorządu terytorialnego). W jednostkach podziału zasadniczego funkcjonują także niektóre organy administracji publicznej o właściwości szczególnej – wojewódzkie i powiatowe inspekcje, służby i straże, a także niektóre organy administracji niespolonej, np. inspekcja sanitarna.

Podział pomocniczy pełni rolę uzupełniającą w stosunku do podziału zasadniczego, gdyż „w jego ramach są lub powinny być realizowane te zadania terytorialnych organów państwa, których wykonywanie w ramach jednostek podziału podstawowego jest bądź wyraźnie nieracjonalne, bądź mało skuteczne”⁷.

Za **podziały specjalne** uznaje się podziały terytorialne ustanowione przepisami prawnymi o znamionach trwałości, służące działalności

⁵ Ibidem, s. 82.

⁶ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 81.

⁷ M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, Państwo i Prawo 1979, nr 1; por. także idem, *Przesłanki reform podziału administracyjnego*, Warszawa 1982, passim.

aparatu państwowego, nie należące do właściwości terenowych organów administracji ogólnej (zespolonej). Podziały specjalne są najczęściej przestrzenną strukturą administracyjną naczelných i centralnych organów i urzędów władzy publicznej. Są one także tworzone przez organizacje społeczne o różnym zakresie merytorycznym i różnym przestrzennym zasięgu działania⁸.

Dokonując powyższego rozróżnienia, zauważyć możemy, iż mimo zdefiniowania poszczególných typów podziału terytorialnego, niezbyt klarownie rysuje się granica między nimi, zwłaszcza gdy chodzi o rozróżnienie podziału zasadniczego i podziałów terytorialnych specjalnych. Przyjmowana na ogół koncepcja organu administracji nie zawsze odzwierciedla pełnię problemu. Może za kryterium decydujące uznać należy dwie zasady organizacji aparatu administracyjnego w terenie – zasadę zespolenia i zasadę specjalizacji? Pierwsza z nich zakłada budowę systemu administracyjnego, funkcjonującego w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, poprzez skupienie organów administracji publicznej o właściwości szczególnej i podległych im urzędów wokół terenowego przedstawiciela władzy ogólnej i jego aparatu pomocniczego. Zgodnie zaś z drugą, funkcje administracyjne w terenie wykonują względnie samodzielne, koordynowane jedynie ze szczebla centralnego organy administracji o właściwości szczególnej (zwane w ustawodawstwie polskim organami administracji niezespolej), dla których tworzy się specjalne jednostki terytorialne⁹.

Podział terytorialny, zwłaszcza podział zasadniczy, jest z reguły wielostopniowy. Gradacja ta uwarunkowana jest wieloma przesłankami, znanymi w literaturze także jako czynniki kształtujące podział terytorialny. Za przesłanki kształtowania się podziału terytorialnego uznaje się „warunki, które uwzględnia się lub należy uwzględniać przy kształtowaniu konkretnego modelu podziału terytorialnego”¹⁰.

Na ukształtowanie podziału terytorialnego w konkretnym państwie ma wpływ wiele czynników. Czynniki te można generalnie zgrupować na podstawie dwóch kryteriów: kryterium historycznego, zakładającego tworzenie jednostek podziału terytorialnego ukształtowanych w mniej lub bardziej odległym okresie, jednakże uwzględniających istniejące w chwili obecnej zjawiska społeczno-gospodarcze, demograficzne, kulturowe itp.

⁸ Szerzej: W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987, passim.

⁹ Zdaje się za taką koncepcją przemawiać regulacja prawna. Z przepisu artykułu 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.) wynika, że „Ustanowienie organów administracji niezespolej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa”.

¹⁰ J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997, s. 161.

oraz kryterium racjonalistycznego, opartego na tendencji do ciągłej optymalizacji działania aparatu administracji terytorialnej i obejmującego tworzenie jednostek terytorialnych w oparciu o przesłanki inne niż tylko tradycja historyczna (a więc przesłanki geograficzne, ludnościowe, ekonomiczne, komunikacyjne, potencjał fiskalny itd.)¹¹.

Istniejący w danym państwie podział terytorialny, a zwłaszcza podział zasadniczy, jest wypadkową wymienionych powyżej czynników. Oczywiście wpływ poszczególnych czynników na kształtowanie się podziału terytorialnego jest różny, a niektóre z nich ulegają zmianom, np. stosunki demograficzne danego terytorium zmieniają się na skutek rozwoju gospodarczego, kulturalnego i naukowego oraz związanej z tym migracji pracowników, artystów, studentów¹². Ponadto podział terytorialny jest wynikiem pewnej ewolucji. Nie można zatem rozpatrywać tego zagadnienia, pomijając problematykę kształtowania się podziału terytorialnego w ujęciu historycznym (zwłaszcza że dość dużą grupę czynników kształtujących podział terytorialny stanowią właśnie przesłanki mające podłoże historyczne). Z uwagi na ograniczone ramy opracowania, przedstawić tu należy tylko rys historyczny kształtowania się podziału terytorialnego w Polsce.

Rozważania nad zagadnieniem kształtowania się podziału terytorialnego w Polsce w kontekście nauk prawnoadministracyjnych należy rozpocząć od czasów nowożytnych, czyli od genezy nowoczesnej administracji. Rzeczpospolita po unii lubelskiej (1569) stanowiła państwo złożone z: Korony Królestwa Polskiego, Wielkiego Księstwa Litewskiego oraz Księstwa Inflant – stanowiącego wspólną posiadłość Korony i Litwy. Podział terytorialny Rzeczypospolitej obejmował sześć prowincji: cztery w Koronie (Wielkopolska, Małopolska, Mazowsze, Prusy Królewskie) oraz Litwę i Inflanty. Prowincje dzieliły się na województwa, których w 1764 r. było 30. W Koronie funkcjonowały także inne jednostki terytorialne – ziemie, wywodzące się z doby rozbicia dzielnicowego. Stosunek ziem do województw był różny, jednakże z reguły się pokrywały. Ten stosunkowo zagmatwany podział terytorialny Korony został dodatkowo skomplikowany poprzez stopniowe wprowadzanie innych jednostek terytorialnych, a mianowicie powiatów i okręgów starościńskich. W porównaniu z Koroną Wielkie Księstwo Litewskie miało bardziej przejrzysty podział terytorialny – województwa dzieliły się tam na powiaty. Reformy wieku oświecenia nie przyniosły większych zmian w podziale terytorialnym Rzeczypospolitej¹³.

¹¹ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 162.

¹² E. Ochendowski, op. cit., s. 267.

¹³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 47 i n.

Terytorium polskie w okresie zaborów było objęte podziałami terytorialnymi państw zaborczych. Pod zaborem pruskim istniały prowincje, rejencje, powiaty ziemskie i miejskie (tzw. miasta wydzielone z powiatów). Powiaty ziemskie składały się z gmin wiejskich, obszarów dworskich i miast nie wydzielonych z powiatów. W zaborze rosyjskim były gubernie, które składały się z powiatów i większych miast. W skład powiatów wchodziły gminy wiejskie i mniejsze miasta. W zaborze austriackim ziemie polskie stanowiły kraj koronny Galicji, który został podzielony na powiaty i dwa miasta nie wchodzące w skład powiatów (Kraków i Lwów). Na stopniu niższym funkcjonowały miasta, gminy wiejskie i obszary dworskie¹⁴.

Odzyskując niepodległość w 1918 r., Polska przejęła różne struktury terytorialne. Po krótkim okresie oparcia się na podziałach dzielnicowych terytorium państwa podzielono na 17 województw, w tym jedno autonomiczne (województwo śląskie) i jedno grodzkie (m. st. Warszawa). Podział na województwa miał charakter historyczny, gdyż granice województw nie naruszały granic pomiędzy byłymi państwami zaborczymi. Inne większe miasta funkcjonowały na zasadzie powiatów grodzkich. Jednostkami pomocniczymi m. st. Warszawy oraz Łodzi były dzielnice.

Konstytucja marcowa z 1921 r. wprowadziła jednolity podział terytorium kraju na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie¹⁵. Te zapisy ustawy zasadniczej zostały rozwinięte dopiero w 1933 r. ustawą o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ujednociono podział terytorialny na gminy oraz zniesiono obszary dworskie, wprowadzając pomocniczy podział gminy na gromady. Ponadto w 1937 r., opierając się na przesłankach racjonalistycznych, przeprowadzono zmianę granic niektórych województw, dostosowując podział terytorialny na województwa do potencjału gospodarczego regionów. W okresie II Rzeczypospolitej istniał także rozbudowany system podziałów specjalnych, utrudniających w pewnym stopniu funkcjonowanie administracji terytorialnej¹⁶.

Po II wojnie światowej nastąpiły liczne zmiany w podziale terytorialnym okresu międzywojennego, przejęte ze względu na potrzeby „nowego” państwa. Ponadto istniał problem ziem odzyskanych. Zmian w podziale terytorialnym dokonano głównie w latach 1944–1950. W 1944 r. utworzono województwo rzeszowskie, w roku następnym województwo gdańskie, a w 1946 r. trzy dalsze: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie. W 1950 r. w wyniku podziału istniejących województw wyodrębniono

¹⁴ Ibidem, s. 270.

¹⁵ W tym względzie interesujące rozważania prezentuje Jerzy Stefan Langrod w swojej rozprawie *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932.

¹⁶ Por. E. Ochendowski, op. cit., s. 271 i n.; a także E. Ura, *Podział terytorialny państwa*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. E. Ury, Rzeszów 1997, s. 108 i n.

trzy nowe: koszalińskie, opolskie i zielonogórskie. Dokonano także licznych korekt granic pomiędzy województwami. Podobnie kształtował się status większych miast. Do 1957 r. wyłączono z województw Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław¹⁷.

Na szczeblu powiatowym powołano liczne nowe powiaty oraz przekształcono wiele miast w powiaty miejskie. Na szczeblu gminnym nastąpił spadek liczby gmin i jednoczesny wzrost liczby jednostek pomocniczych – gromad. Wiązało się to z likwidacją odrębności byłego województwa śląskiego w celu unifikacji tego regionu z pozostałą częścią kraju.

W ten sposób ukształtowano zasadniczy podział terytorium państwa na 17 województw, 324 powiaty (w tym 53 miasta powiatowe) oraz 2994 gminy. Ponadto jednostkami pomocniczymi były gromady (40124) oraz liczne dzielnice istniejące w większych miastach¹⁸.

W 1954 r. przeprowadzono zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym najniższego stopnia. Zniesiono gminy i powołano w ich miejsce 8790 gromad oraz utworzono liczne osiedla. Dokonany podział na gromady okazał się wkrótce zawodny. Stworzono dużą liczbę jednostek słabych, które nie mogły sprawnie realizować swych zadań, dlatego też ich liczba sukcesywnie malała, a w 1972 r. uległy one likwidacji na rzecz odradzających się gmin. Obok gromad w latach 1954–1972 jednostką zasadniczego podziału terytorialnego było osiedle (robotnicze, uzdrowskie i rybackie). Było to ogniwo pośrednie pomiędzy gromadą a miastem. Ono także nie spełniało swoich funkcji i podzieliło los gromady¹⁹.

Bardzo istotnych zmian w podziale terytorialnym dokonano w 1975 r. Likwidując powiaty, wprowadzono dwustopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa. Zniesiono istniejące województwa i miasta wyłączone z województw, a w ich miejsce powołano 49 nowych województw, w tym trzy województwa miejskie (stołeczne warszawskie, łódzkie, krakowskie) oraz niewielkie województwo wrocławskie. Województwa łączące były w tzw. makroregiony, które stanowiły jednostki podziału pomocniczego²⁰.

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. nie ominęły także problematyki podziału terytorialnego państwa. W 1990 r., dokonując procesów decentralizacji głównie poprzez utworzenie podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, wprowadzono pozostawiono układ dwustopniowego zasadniczego podziału terytorialnego (województwo i gmina), ale wprowadzono nowe jednostki pomocnicze – rejony administracyjne dla

¹⁷ E. Ochendowski, op. cit., s. 272.

¹⁸ J. Lang, *Podziały terytorialne państwa*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1997, s. 197.

¹⁹ E. Ochendowski, op. cit., s. 272.

²⁰ J. Lang, op. cit., s. 198 i n.

celów terenowej administracji rządowej o właściwości ogólnej²¹ oraz sołectwa, dzielnice miejskie i osiedla na potrzeby nowo powołanego samorządu terytorialnego²². Podział terytorialny w takim kształcie utrzymał się w zasadzie do końca 1998 r. Obejmował on 49 województw i 2489 gmin.

Jak stwierdziliśmy we wcześniejszych rozważaniach, podziału terytorium państwa dokonuje się za pomocą norm prawnych, które wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zawartych w aktach normatywnych różnej rangi. Tak więc przystępując do charakteryzacji obowiązującej regulacji prawnej w zakresie podziału terytorialnego państwa, przedstawić należy ogólne unormowania wynikające z przepisów ustawy zasadniczej.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie rozstrzyga bezpośrednio o podziale terytorialnym państwa. Do podziału terytorialnego należy odnieść wyrażoną w przepisie art. 3 zasadę jednolitości, podkreślającą unitarny charakter państwa polskiego. Wynika z tego, że Polska pod kątem struktury terytorialnej jest krajem jednorodnym, a więc nie są dopuszczalne żadne odstępstwa w tym zakresie, tak jak miało to miejsce np. w II RP w przypadku autonomicznego województwa śląskiego.

Kolejną zasadą konstytucyjną, którą należy odnieść do kwestii podziału terytorialnego, jest dyrektywa decentralizacji władzy publicznej w ramach ustroju terytorialnego państwa (art. 15 ust. 1). Środkiem zapewniającym realizację tej zasady, a zarazem gwarancją decentralizacji jest stworzenie takiego zasadniczego podziału terytorialnego, który uwzględnia zarówno więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, jak i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2). Konstytucja określa więc przesłanki, jakimi należy się kierować, budując system jednostek podziału terytorialnego kraju. Wskazuje jednocześnie, że przy budowie takiego systemu należy zachować równowagę między czynnikami mającymi charakter historyczny oraz warunkami optymalizującymi funkcjonowanie administracji terenowej.

W Konstytucji brak jest także *expressis verbis* wskazania, ilustopniowo ma być zasadniczy podział terytorialny państwa. Można jednak przypuszczać, że poprzez stwierdzenia: „Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda” (art. 152 ust. 1) oraz „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa” (art. 164

²¹ Zob. art. 49 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

²² Zob. art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

ust. 1 i 2) wskazuje minimalny standard stopni zasadniczego podziału terytorium państwa w liczbie dwóch, tzn. gmina oraz województwo (region).

Postanowienia Konstytucji ulegają rozwinięciom w ustawodawstwie zwykłym. Aktem normatywnym o podstawowym znaczeniu w tym zakresie jest ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603. z późn. zm.). Jak wynika z samego tytułu ustawy, wprowadza ona trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny, funkcjonujący od 1 stycznia 1999 r., którego jednostkami są gminy, powiaty i województwa.

Województwo jest największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej²³. Ustawą powołano 16 województw, a mianowicie: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie. Ponadto ustawa ustaliła siedziby wojewodów i sejmików województwa. W zasadzie siedziby tych władz administracyjnych znajdują się w tym samym mieście, za wyjątkiem województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie siedzibą wojewody jest Bydgoszcz, a sejmiku województwa – Toruń oraz województwa lubuskiego, gdzie siedzibą wojewody jest Gorzów Wielkopolski, a sejmiku województwa – Zielona Góra.

Przy nazewnictwie województw ustawodawca kierował się tradycyjnymi nazwami regionów (np. województwo warmińsko-mazurskie, podlaskie itd.), jedynie w trzech przypadkach nazwy województw pochodzą od stolicy województwa (województwo opolskie, lubelskie i łódzkie).

Obecne województwa mają bardzo zróżnicowaną liczbę gmin wchodzących w ich skład: od województwa mazowieckiego posiadającego 325 gmin do województwa opolskiego, w którego skład wchodzi 71 gmin. Ponadto są zróżnicowane pod względem powierzchni, ludności, potencjału gospodarczego, etc.

Rada Ministrów, w drodze rozporządzeń, dokonuje zmian granic województw, związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów po zasięgnięciu opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, których zmiany dotyczą. Przy dokonywaniu zmian granic województw należy dążyć do poprawienia warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych²⁴.

²³ Zob. art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

²⁴ Zob. art. 5a ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603. z późn. zm.)

Sprawy powiatu jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa reguluje także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.). Wykładnia przepisu art. 3. ustawy powiatowej wskazuje, że powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje obszary gmin albo obszar miasta na prawach powiatu. Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu. Miastem na prawach powiatu jest miasto liczące więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasto, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą wojewody, jednakże rada miejska miasta, które było siedzibą wojewody, może wnosić do Rady Ministrów o odstąpienie od nadania temu miastu statusu miasta na prawach powiatu. W praktyce tak uczynił np. Ciechanów. Ponadto Rada Ministrów może na wniosek rady miejskiej odstąpić od nadania miastu liczącemu powyżej 100 000 mieszkańców oraz nadać, na wniosek rady miejskiej, miastu liczącemu poniżej 100 000 mieszkańców prawa powiatu. Miasto na prawach powiatu obejmuje tylko jedną gminę, w odróżnieniu od powiatu, w którego skład wchodzi kilka gmin.

Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz uwzględnił więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie powiatów oraz ustalanie ich granic należy do kompetencji Rady Ministrów. Rada Ministrów jest także właściwa w sprawach połączenia miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście.

Wykonując tę delegację, Rada Ministrów wydaje rozporządzenia. Rozporządzenie takie może zostać wydane także na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy. Wydanie takiego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu – poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw. Minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić także o opinie zainteresowanych rad gmin. W tym przypadku nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy. Jednak konsultacje z mieszkańcami, dotyczące zmiany granic powiatów albo powiatu i miasta na prawach powiatu, naruszającej granice województw – jeżeli zmiana granic wynika z wyłączenia tylko jednej gminy lub miasta na prawach powiatu – mogą zostać ograniczone przez sejmiki województw do mieszkańców odpowiedniego powiatu lub miasta na prawach powiatu

objętego zmianą. W przypadku niewyrażenia opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

Wydanie na wniosek rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy rozporządzenia, którego przedmiotem jest tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie powiatów oraz ustalenie ich granic albo ustalenie i zmiana nazwy powiatów oraz siedziby ich władz wymaga:

1) wniosku rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy, poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku;

2) opinii odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw;

3) opinii rad gmin, których dotyczy wniosek;

4) opinii wojewody właściwego dla powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego wnioskiem.

Wniosek rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy kierowany jest za pośrednictwem wojewody do ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Do kompetencji Rady Ministrów należy także łączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście. Następuje to w przypadku uzyskania zgody na połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście, wyrażonej we wniosku lub opinii rady powiatu lub rady miasta na prawach powiatu oraz w wyniku przeprowadzonych przez te rady konsultacji z mieszkańcami.

Rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) Rada Ministrów z dniem 1 stycznia 1999 r. powołała 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu. W chwili obecnej zaś istnieje o 7 powiatów więcej.

Źródłem prawa normującym zagadnienia najniższej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.). W myśl przepisu art. 4 tej ustawy tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie takiego rozporządzenia może być poprzedzone wnioskiem zainteresowanej gminy. Ponadto przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu gmin i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny

oraz uwzględniać więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych.

Obok gminy na szczeblu podstawowym funkcjonują także miasta. Na mocy dyspozycji przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy gminnej nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Ponadto nadając miejscowości status miasta, Rada Ministrów określa jego granice. Zmiana granic miasta następuje także rozporządzeniem Rady Ministrów.

Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzeń w powyższych sprawach wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. Jednakże konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta, polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy, mogą zostać ograniczone do:

- 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin,
- 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.

W przypadku niewyrażenia powyższej opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

Ponadto gdy o wydanie przedmiotowych rozporządzeń wnosi rada gminy, muszą być spełnione następujące wymogi ustawowe:

a) wniosek rady gminy musi być poprzedzony przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, a do wniosku dołączone uzasadnienie oraz niezbędne dokumenty, mapy i informacje potwierdzające jego zasadność;

b) opinia wojewody właściwego dla gminy.

Natomiast w sytuacji, gdy wnioskodawcą jest kilka gmin, wydanie przedmiotowych rozporządzeń wymaga:

a) opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw – opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw;

b) opinia wojewody właściwego dla gmin objętych wnioskiem.

Wniosek rady gminy (rad gmin) kierowany jest za pośrednictwem wojewody do ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Zarówno w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i w ustawie o samorządzie gminnym określono cenzury czasowe związane z przekształcaniem jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Zmiany następują zawsze z dniem 1 stycznia.

Szczegółowe rozwiązania normatywne dotyczą stolicy. Podstawy prawne organizacji i funkcjonowania administracji tego miasta wynikają z ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.).

Miasto stołeczne Warszawa jest związkiem komunalnym tworzonym przez gminy: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Centrum, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin warszawskich, ustalanie ich granic, nazw oraz siedzib władz następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Jednakże granice gmin warszawskich określa załącznik do ustawy. Z uwagi na fakt, że w materii tej zachodzą zasadnicze zmiany, problemu tego szerzej nie rozwijam.

Województwa, powiaty i gminy jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego dla sprawnego wykonywania zadań przez organy władzy publicznej powinny być dzielone na jednostki mniejsze, mające charakter pomocniczy. W aktualnym stanie prawnym w gminach można tworzyć jednostki podziału pomocniczego w postaci sołectw (gminy wiejskie) oraz dzielnic, osiedli i innych (gminy miejskie). Ponadto jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Ponadto zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.

Z punktu widzenia określenia podziału terytorialnego przyjąć można, że na wyższych szczeblach zasadniczej struktury terytorialnej kraju znamiona podziału pomocniczego w zasadzie spełniają różnego rodzaju delegatury, np. urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich itd.

Obok podziałów o charakterze podstawowym i pomocniczym funkcjonują w naszym kraju podziały specjalne. Podziały specjalne tworzone są przede wszystkim dla potrzeb administracji niespolonej. Według przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie organy administracji niespolonej mogą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Wykaz organów administracji niespolonej zawiera załącznik do powyższej ustawy. Są to organy zawiadujące takimi dziedzinami administracji,

jak: wojsko, górnictwo, skarbowość, gospodarka wodna, statystyka publiczna itd.

Ponadto w przepisie art. 8 znalazła się klauzula o wydaniu specjalnej ustawy określającej zasady ustalania, nie pokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, podziałów terytorialnych w celu wykonywania administracji niezespólonej.

Jak stwierdziliśmy na początku rozważań, podział terytorialny to względnie trwałe rozczłonkowanie terytorium państwa. Z problemem trwałości podziału terytorialnego wiąże się także zagadnienie stałego monitorowania funkcjonowania administracji publicznej w jednostkach podziału. Dlatego też w ustawie z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) znalazła się pewna gwarancja względnej trwałości podziału zasadniczego. W przepisie art. 104 tej ustawy zawarta została dyspozycja, że do dnia 30 czerwca 2000 r. nie można było dokonać podziału gmin w celu utworzenia nowej gminy.

Ponadto w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa ustawodawca zobowiązał najwyższe organy władzy publicznej, takie jak Sejm, Senat i Rada Ministrów, do dokonania nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r. oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Na podstawie wyników oceny mogła być dokonana korekta zasadniczego podziału terytorialnego państwa wprowadzonego ustawą. W dniu 12 grudnia 2000 r. Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy „Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa”, którego oceny dokonały także Sejm i Senat. Na tej podstawie dokonano korekt w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Zmiany te jednak dotyczyły jedynie jednostek podziału szczebla powiatowego.

Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa mogą powodować różnorodne skutki (gospodarcze, społeczne itp.). Na gruncie prawa administracyjnego mogą np. wpływać na funkcjonowanie organów administracji.

Zgodnie z ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602 z późn. zm.) zmiany w podziale terytorialnym państwa, zachodzące w toku kadencji rad, powodują następujące skutki:

1. Jeżeli z jednej jednostki samorządu terytorialnego tworzy się dwie jednostki lub więcej, dotychczasowa rada zostaje z mocy prawa rozwiązana.

2. Jeżeli z jednostki zostaje wyłączony obszar stanowiący okręg wyborczy dla wyboru danej rady i zostaje on włączony do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w jednostce powiększonej; mandat radnego nie spełniającego tych warunków wygasa z mocy prawa.

3. Jeżeli z jednostki zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego dla wyboru rady i zostaje on włączony do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały na tym obszarze i wybrany w tym okręgu staje się radnym w jednostce powiększonej; mandat radnego nie spełniającego tych warunków wygasa z mocy prawa.

4. Jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę, rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane.

Jednakże zmiany w podziale terytorialnym, skutkujące wygaśnięciem praw powiatu posiadanych dotychczas przez miasto, nie powodują rozwiązania rady tego miasta.